

DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA: RETOS DE LA LEY DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA SOLIDARIDAD GLOBAL

FROM THEORY TO PRACTICE: CHALLENGES OF THE LAW OF COOPERATION FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND GLOBAL SOLIDARITY

Ana GARCÍA JUANATEY*

Palabras clave: Cooperación al desarrollo, desarrollo sostenible, ayuda humanitaria, solidaridad global.

Keywords: Development cooperation, sustainable development, humanitarian aid, global solidarity

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. ANTECEDENTES DE LA LEY. 3. UN ANÁLISIS DEL CONTENIDO DE LA LEY: MARCO CONCEPTUAL, INSTRUMENTOS Y REFORMA INSTITUCIONAL. 3.1. El preámbulo y el marco conceptual de la ley: una apuesta por los derechos humanos, el feminismo y la justicia global. 3.2. Los instrumentos y las modalidades de cooperación. 3.3. Aspectos institucionales: la reforma de la AECID y el reconocimiento de la cooperación descentralizada. 4. LA RECEPCIÓN DE LA NORMA. 5. CONCLUSIÓN

1. INTRODUCCIÓN

En el momento actual, caracterizado por hondas transformaciones en el plano global tanto de naturaleza ambiental como geopolítica, la política de cooperación internacional y ayuda humanitaria cobra una particular relevancia. Por un lado, la acción combinada del caos climático y de la preocupante pérdida de biodiversidad está generando ya impactos visibles en todos Estados, pero está afectando de manera especialmente intensa a la población más vulnerable de los países del Sur global. Este impacto creciente de desastres naturales, combinado con viejas lacras como los conflictos armados, requieren de un aumento significativo de la ayuda humanitaria. Por otro lado, en un contexto de “retorno de la geopolítica”, evidente en conflictos tan diversos como los de Siria, Crimea, el mar del Sur de la China o Ucrania¹, pare-

* Profesora en el CEI International Affairs, centro adscrito a la Universidad de Barcelona (ana.garcia@ceibcn.com). La autora agradece la colaboración en la elaboración de este trabajo a Arturo Angulo, de la Coordinadora de ONG para el Desarrollo y a Pablo Martínez, de Oxfam Intermón. Igualmente, agradece al profesor Ángel J. Rodrigo sus comentarios sobre el texto. Todas las páginas webs mencionadas en este estudio han sido consultadas el 11 de diciembre de 2023.

¹ GARCÍA SEGURA, Caterina, PAREJA ALCARAZ, Pablo y RODRIGO HERNÁNDEZ, Ángel J., “La creación de normas globales: entre el cosmopolitismo *soft* y el resurgir de Westfalia, *ORBIS Working Paper*, 2019/08.

ce necesario afirmar con vehemencia algunos de los principios centrales del ordenamiento internacional, como el de respeto del Derecho internacional humanitario y de los derechos humanos, así como el principio de solidaridad, que deben apuntalar la política de cooperación y de acción humanitaria.

Es en este marco deberíamos analizar la reciente aprobación de la Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global. Esta norma, que sustituye a la primera ley centrada en regular el sistema de cooperación español, la Ley 23/1998 de 7 de julio de 1998, fue aprobada por una amplia mayoría por el Congreso de los Diputados el 9 de febrero de 2023. Así pues, tal y como se indica en su preámbulo, esta ley “promueve una reforma profunda y amplia de la cooperación española”, apostando por un marco conceptual cosmopolita, que reafirma el compromiso de España con los principios y valores de la comunidad internacional, e incorporando novedades tanto en sus instrumentos como en su marco institucional. Igualmente, y de manera más concreta, esta ley reconoce por primera vez y da rango de ley al objetivo de incrementar la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD en adelante) hasta el 0,7 % de la renta nacional bruta (RNB), una vieja demanda de las ONG de desarrollo.

En consecuencia, esta ley supone un indudable avance para una política que sufrió profundamente la crisis económica y financiera de la segunda década del siglo XXI, aunque también presenta algunos importantes desafíos. En efecto, esta ley fue, en general, bien recibida por la comunidad de desarrollo en España², así como por la mayor parte de la doctrina³. No obstante, existen algunos aspectos de esta norma que han sido criticados por esta misma comunidad como, por ejemplo, el hecho de que el compromiso del 0,7 % no vaya acompañado de una hoja de ruta para su cumplimiento⁴. Igualmente, esta norma sigue dejando algunas cuestiones abiertas sin responder, sobre todo en lo relativo al desarrollo normativo de algunos de sus aspectos fundamentales, como la reforma de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID en adelante) y del Estatuto del cooperante.

Ante el interés que suscita esta ley, este comentario tiene por objeto analizar de manera sucinta cuáles son las principales aportaciones de esta norma a la política española de cooperación, así como los principales retos que esta tiene por delante. Por razones de brevedad, este análisis se centra en los aspectos más relevantes de esta ley, en particular las novedades en relación a su

² BELLO, Irene, “Por qué es importante la nueva Ley de Cooperación”, *Eldiario.es*, 10 de febrero de 2023. Disponible en : https://www.eldiario.es/desalambre/importante-nueva-ley-cooperacion_129_9940127.html

³ Sobre esta cuestión, véase el monográfico de la Revista Española de Desarrollo y Cooperación publicado en 2023, vol. 50, núm. 2. Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/REDC/issue/view/4281>

⁴ OXFAM INTERMÓN, “Realidad de la Ayuda 2022: Cooperación Internacional para la Justicia Global”, *Oxfam Intermón*, marzo 2022, p. 101. Disponible en: <https://cdn2.hubspot.net/hubfs/426027/Oxfam-Website/oi-informes/cooperacion-internacional-justicia-global-web.pdf>

marco conceptual, los principales instrumentos de cooperación que recoge y las modificaciones de la estructura institucional encargada del diseño e implementación de esta política. Para ello, a esta introducción le siguen cuatro apartados: un análisis de los antecedentes de la norma; una breve descripción de los aspectos más relevantes de su contenido; un breve comentario de su recepción; y, en último lugar, un apartado final de conclusiones.

2. ANTECEDENTES DE LA LEY

Como se indica en la introducción, la ley 1/2023 sustituye a la Ley 23/1998 de 7 de julio, la primera ley de cooperación española. Esa primera norma, que fue aprobada con un amplio consenso, inició el despegue de la política española de cooperación, en el que se estableció su marco normativo y operativo como parte de la acción exterior del Estado. En efecto, en la década posterior a su aprobación, se desarrollan los primeros Planes Directores y las estrategias sectoriales; se lleva a cabo la reforma de la AECID (2000), que había sido creada en 1988; y se ponen en marcha mecanismos para la coordinación entre los diferentes actores nacionales implicados en la definición e implementación de esta política, como la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo (2000), y el Consejo de Cooperación (que se reforma en 2001).

No obstante, después de estos años de frenética actividad, el proceso de consolidación de la política se trunca con la crisis económica que se inicia en el año 2008. En consecuencia, en ese año comienza a la denominada “década pérdida de la cooperación”⁵, que se prolongaría hasta el año 2018, y que estuvo caracterizada por una reducción muy significativa del presupuesto. Del mismo modo, durante este periodo se pusieron de manifiesto algunos problemas estructurales de su marco institucional, como la debilidad de la AECID, una agencia infradotada tanto en términos presupuestarios como de recursos humanos⁶. Por ello, la inclusión en el año 2019 de la reforma de la ley de cooperación dentro del acuerdo de coalición de gobierno entre PSOE y Podemos (medida 11.5) generó amplias expectativas dentro del sector.

Finalmente, tras un largo periodo de discusión, en el 9 de febrero de 2023 la nueva norma fue aprobada con el voto afirmativo de 298 miembros del Congreso de los Diputados. Sobre esta cuestión, conviene destacar el amplio consenso que refleja esta norma, ya que esta aprobación contó con el apoyo de todos los grupos parlamentarios, con la única excepción del partido político Vox. En consecuencia, esta ley mantiene la cooperación al desarrollo en

⁵ OXFAM INTERMÓN, “Realidad de la ayuda 2019: De la década perdida a la agenda 2030”, *Oxfam Intermón*, 2019. Disponible en http://www.realidadayuda.org/Informe_RDA_2019_FINAL_270619.pdf

⁶ En relación con esta cuestión, véase: OCDE, *OECD Development Co-operation Peer Reviews: Spain 2022. Executive Summary*, OECD Development Co-operation Peer Reviews, 2022, OECD Publishing, Paris. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/eed71550-en>

el rango de política de Estado, una consideración que debería, al menos en teoría, dotarla de cierta estabilidad y protegerla de los vaivenes de la alternancia política.

3. UN ANÁLISIS DEL CONTENIDO DE LA LEY: MARCO CONCEPTUAL, INSTRUMENTOS Y REFORMA INSTITUCIONAL

A continuación, se analizan las principales aportaciones de esta ley, que se estructura en un preámbulo, cinco capítulos y una serie de disposiciones adicionales. Por razones de brevedad, este análisis prestará atención solo a tres aspectos de esta norma, que se consideran especialmente significativos en el contexto actual: en primer lugar, su apuesta por un marco conceptual progresista y cosmopolita, que reafirma el compromiso de España con los principios y valores de la comunidad internacional; en segundo lugar, la reforma de dos de sus instrumentos principales, la cooperación humanitaria y financiera, que pretenden aumentar el impacto y la eficacia de la cooperación española; y, en tercer lugar, la reforma de su marco institucional, en concreto, la reforma de la AECID y del Estatuto del cooperante, necesarios para reforzar el músculo institucional y operativo de esta política.

3.1. El preámbulo y el marco conceptual de la ley: una apuesta por los derechos humanos, el feminismo y la justicia global

Sin duda, una de las grandes aportaciones de esta ley es la actualización de los marcos internacionales de referencia en el ámbito de la política del desarrollo, que se recoge principalmente en el capítulo 1. Este capítulo se divide en dos secciones, una primera que describe el objeto, definición y ámbito de aplicación de la ley, y una segunda que recoge los principios, objetivos y prioridades. En relación a la primera sección, debe destacarse el artículo 1, donde se incluye el compromiso de destinar a esta política “al menos, el 0,7 % de la renta nacional bruta (en adelante, RNB) a la AOD, conforme a los criterios contables acordados en el seno de la OCDE, en el horizonte del año 2030”.

Por otro lado, la sección segunda describe los principios (art. 2), los objetivos y los criterios de actuación (art. 4). Por un lado, se recogen nueve principios básicos (art. 2.2), entre los que destacan: la *solidaridad* con las personas más desfavorecidas y con las generaciones futuras; la *universalidad* e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales; la *igualdad de género*, promovida desde un enfoque feminista; los *derechos de la infancia* como elemento transversal; y la *preservación del planeta*, del clima y la biodiversidad, como sustento de la vida humana, y condición ineludible y finalidad del desarrollo sostenible. Por otro lado, en relación a los objetivos de esta política, se destacan como especialmente relevantes la promoción de

la *cobertura sanitaria universal* y de los *derechos de las personas LGTBI*, dos aspectos todavía objeto de discusión en los foros globales.

3.2. Los instrumentos y las modalidades de cooperación

El capítulo dos de la norma recoge los instrumentos y las modalidades de la cooperación española. En relación a los múltiples instrumentos que se recogen, se abordarán solo dos de ellos, por su particular interés e importancia: la cooperación humanitaria y la cooperación financiera. Por un lado, la ayuda humanitaria es un ámbito de la política de cooperación absolutamente crucial en un contexto de cambio ambiental global, donde los impactos del caos climático son cada día más perceptibles a través de desastres ambientales que a menudo golpean países con situaciones humanitarias ya de por sí precarias. Por ello, es fundamental aumentar los recursos destinados a este tipo de ayuda, que debe de tener, por sus especiales características, autonomía con respecto al resto de la política. En esta línea, la ley desarrolla en su art. 13 este instrumento, en el que se reconoce esta autonomía y se explicita que se destinarán “al menos el 10 % de los recursos de la AOD a la acción humanitaria”.

Por otro lado, otra modalidad de cooperación que se desarrolla en esa ley es la cooperación financiera, que implica el uso de instrumentos financieros (en general de naturaleza reembolsable, como los créditos) en la cooperación al desarrollo. Esta modalidad de cooperación pretende, según aparece recogido en el art. 14 de la ley, responder a los retos de la financiación global del desarrollo. Así pues, con el objetivo de movilizar recursos para este tipo de ayuda, en España, se creó en el año 2010 el del Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE en adelante), que ha tenido hasta el momento un impacto limitado. En efecto, como se destaca en la reciente revisión del sistema de cooperación española realizada por un mecanismo de *peer review* en el marco del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en lo sucesivo, CAD de la OCDE), el funcionamiento de este Fondo estaba, en la práctica, “frenando la cooperación financiera”, al contar con procesos de aprobación de operaciones muy largos y engorrosos⁷.

Para responder a esta situación, en la ley se prevé (en el art. 16) la creación del Fondo Español de Desarrollo Sostenible (FEDES), que sustituiría al actual FONPRODE. Este Fondo se presenta en la ley como el instrumento principal de la cooperación financiera española, sometido a control parlamentario y al régimen de control presupuestario del Estado; no obstante, esta ley no aclara las características de este fondo, dejando esta cuestión en manos de su desarrollo reglamentario. Sobre esta cuestión, es preciso destacar que

⁷ OCDE, *op. cit.*

este tipo de cooperación presenta importantes retos que deben ser tenidos en cuenta en su marco reglamentario, en particular a la hora de asegurar su impacto efectivo en el desarrollo de los países que reciben la ayuda y de evitar contribuir a aumentar la carga de la deuda que lastra ya el desarrollo de muchos países; por ello, de cara a la definición de las características del FEDES, es crucial establecer criterios que garanticen la adecuada orientación y contenido de sus actividades⁸.

3.3. Aspectos institucionales: la reforma de la AECID y el reconocimiento de la cooperación descentralizada

Otro de los aspectos más esperados de esta norma es reforzar el aparato institucional de la cooperación española. Según la última revisión del sistema de cooperación española realizada en el CAD de la OCDE, se recomendaba reforzar el liderazgo del sistema institucional de la cooperación, mejorando, entre otros aspectos, la coordinación interministerial⁹. Igualmente, desde la sociedad civil organizada, se había demandado también “un mayor liderazgo político”, que articulase un centro político que pueda funcionar como mecanismo articulador del sistema¹⁰.

Finalmente, del texto de la ley, parece que se opta por apuntalar a los actores dentro de la estructura existente, sin hacer grandes modificaciones ni reorganizaciones, en concreto reforzando la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación y la AECID. Por un lado, en el capítulo tres, se recogen las funciones de los órganos competentes del diseño de esta política, entre los que destaca el rol de la SECI, como el órgano superior y directamente responsable de la planificación y la ejecución de la acción del Gobierno en el ámbito de la política de cooperación; por otro lado, en el capítulo cuatro, se definen los órganos competentes en la ejecución, entre los que destaca la AECID. En relación a este último órgano, la norma abre la puerta a la reforma de esta agencia, al indicar (en su art. 31.6) que los “fines, funciones, organización y funcionamiento de la AECID se establecerán en su Estatuto, en el marco de lo dispuesto por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público”, velando “por la ejecución ágil y eficaz de sus proyectos”.

Por otro lado, se incluye también la intención de mejorar la situación de las personas cooperantes. Según las recomendaciones realizadas en el marco del CAD, un aspecto central a reformar del sistema español de cooperación

⁸ Sobre esta cuestión, véase el informe publicado sobre la materia por el Consejo de Cooperación de España, disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1fntEaHEp4X1u7-zB9OpqZMTdzDsL7i4L/view>

⁹ OCDE, *op. cit.*, p. 12.

¹⁰ Coordinadora de ONG para el Desarrollo, “Un nuevo sistema de cooperación para transformar el mundo”, 2021. Disponible en: <https://coordinadoraongd.org/wp-content/uploads/2021/01/documento-reforma-sistema-FINAL.pdf>

era la actualización de las políticas de recursos humanos; en particular, se destacaba la importancia de “asegurar el número y la composición del personal en todos los niveles y en todas las instituciones”, así como “mejorar los términos y condiciones para retener el talento, incluido el personal expatriado”¹¹.

La ley responde a estas inquietudes, en concreto en su capítulo cinco, dedicado exclusivamente a las personas al servicio de la cooperación, tanto en el marco de la Administración General del Estado (sección 1), como de las personas cooperantes y voluntarias (sección 2). Por un lado, y en relación al personal del sector público, en el art. 43 se detallan las bases del régimen jurídico del personal de la AECID, especificando que la “política de recursos humanos de la AECID estará orientada a la atracción, retención, capacitación, especialización y promoción de personal”. Por otro lado, en la sección 2, se definen las condiciones de trabajo de las personas cooperantes (art. 44) y del voluntariado (art. 45), que tendrá que ser especificado en el marco de la reforma del Estatuto de cooperante.

4. LA RECEPCIÓN DE LA NORMA

En general, esta ley ha tenido una buena recepción dentro de la comunidad de desarrollo en España. Por una parte, las organizaciones de la sociedad civil, representadas en la Coordinadora de ONG para el Desarrollo (en adelante la Coordinadora), han defendido las ventajas de la nueva ley, destacando principalmente dos elementos: su marco conceptual y la inclusión del objetivo del 0,7 %¹². No obstante, en relación con este objetivo, algunos actores relevantes como Oxfam Intermón han criticado que esta ley no esté dotada de mecanismos de seguimiento adecuado que permitan monitorear su cumplimiento, sugiriendo que se trata, en definitiva, de un mero “compromiso simbólico”¹³.

Por otra parte, la doctrina también ha recibido bien esta ley, aunque también existen voces críticas. Desde el punto de vista de su impacto en la consolidación del Derecho internacional público, y los principios que lo sostienen, E. C. Díaz Galán destacaba en un artículo reciente que esta ley está “en perfecta armonía con los valores en los que se sustenta la actual comunidad internacional y, también, con los principios y normas que integran su ordenamiento jurídico”¹⁴. En este sentido, esta autora ha destacado en concreto la oportunidad que la nueva ley presenta para avanzar hacia la consecución

¹¹ OCDE, *op. cit.*, p. 12.

¹² En concreto, Irene Bello, la directora de la Coordinadora, publicó un artículo en elDiario.es en febrero de 2023, en el que defendía la importancia de la ley, por reflejar “un enfoque ecologista, feminista y de derechos humanos”, además de por incluir el objetivo del 0’7. Irene BELLO, *op. cit.*

¹³ INTERMÓN-OXFAM (2022), *op. cit.*, p. 102.

¹⁴ DÍAZ GALÁN, Elena C., “La Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global y el Derecho internacional: el predominio de la Agenda 2030”, *Revista Española de Desarrollo y*

de la Agenda 2030, señalando el hecho de que contribuya, desde el punto de vista jurídico, a “iniciar el camino para dotar a esta Agenda de cierta eficacia jurídica”¹⁵. Sin embargo, y desde otras perspectivas, también ha habido voces críticas, como S. Colina Martín y C. Mayeur, quienes echan en falta que la búsqueda de resiliencia, crucial en un contexto de cambio ambiental global, no tenga un papel más protagonista en esta norma¹⁶.

5. CONCLUSIÓN

La conclusión principal de este análisis es que la Ley 1/2023 supone un paso adelante en la construcción de un sistema de cooperación más eficaz y a la altura de las responsabilidades de un país como España. En concreto, se destacan tres aportaciones principales: en primer lugar, en un momento de claro cuestionamiento de los principios centrales del ordenamiento internacional, como el principio de respeto del Derecho internacional humanitario y de los derechos humanos, esta ley los sitúa en el centro de la política de desarrollo, incorporando además explícitamente marcos internacionales fundamentales como la Agenda 2030. En segundo lugar, la ley incluye el objetivo de alcanzar el 0,7% de la RNB para 2030, así como el de destinar el 10% de la AOD a la ayuda humanitaria, dos compromisos esenciales para responder a las demandas crecientes de ayuda en un momento de cambio ambiental global e inestabilidad geopolítica. En tercer lugar, esta ley, sin ser disruptiva ni hacer grandes reformas, abre la puerta a la mejora de algunos aspectos del sistema institucional de cooperación español, como la reducción de la carga burocrática que sufren los operadores del sistema y la mejora de sus condiciones de trabajo.

Asimismo, es preciso mencionar también que esta ley afronta importantes retos. En este sentido, y como ha mencionado la ONG Oxfam Intermón en un reciente informe, aunque es muy positivo que la cooperación española esté alineada al menos discursivamente con los marcos internacionales de referencia, esta “afronta el reto de trasladar esta visión a buena parte de sus decisiones estratégicas e instrumentales”¹⁷. Teniendo esto en cuenta, es primordial que, en el proceso de concreción de esta ley a través de instrumentos como los Planes directores y las estrategias sectoriales, se lleve a cabo un buen análisis de las prioridades a la hora de responder a las múltiples crisis que se solapan en la actualidad, presentando atención a aspectos clave como

Cooperación, vol. 50 núm. 2 (2023), p. 1. Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/REDC/issue/view/4281>

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ COLINA MARTÍN, Sergio y Carolina MAYEUR, “El enfoque de resiliencia en la nueva arquitectura de la Cooperación Española”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, vol. 50, núm. 2, 2023. Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/REDC/issue/view/4281>

¹⁷ OXFAM INTERMÓN (2022), *op. cit.*, p. 86

la resiliencia de los sistemas ecológicos y sociales y la justicia ambiental y climática.

En consecuencia, y a modo de conclusión, es indudable que esta ley supone un paso adelante en la conformación de una política de cooperación más eficaz y alineada con los compromisos internacionales. Sobre esto, a nivel interno, se destaca el amplio consenso que ha generado tanto en el sector de la cooperación como dentro de los partidos políticos. En un momento caracterizado por la polarización y la dificultad de alcanzar consensos, este apoyo permite que la política de cooperación se mantenga como una política de Estado, lo que debería revertir en la estabilidad del marco establecido. No obstante, y en última instancia, para que esta ley despliegue todo su potencial es crucial el compromiso continuado de los actores políticos con la política de cooperación, dotándola de recursos económicos y humanos que sitúen a España a la altura de sus responsabilidades internacionales.

