



# La cooperación española en América Latina

## ¿Un cambio de ciclo?

***Marisa Ramos Rollón***

Profesora Titular de Ciencia Política y de la Administración  
en la Universidad Complutense de Madrid

mlramos[@]ucm.es

### Resumen

Este trabajo analiza la política actual de cooperación española con América Latina a través del impacto de distintos factores y contextos en la misma, y de cara al inicio de un nuevo ciclo. Por una parte, se repasa la larga trayectoria de apoyo al desarrollo de esta región, incidiendo en su particular encaje en la política de cooperación al desarrollo y marcando los rasgos genuinos que la han jalonado, algunos de los cuales siguen siendo de indudable valor para abordar una nueva etapa. Por otra parte, se analiza el impacto que las transformaciones de la cooperación europea y los efectos de la pandemia de la COVID-19 en el continente están teniendo en el apoyo de España al desarrollo de la región, por cuanto enmarcan los desafíos a los que la política de cooperación española se enfrenta en el actual contexto de reforma.

### Palabras clave

América Latina, cooperación, política pública, reforma política.

## Abstract

In this paper, the Spanish cooperation policy with Latin America is analyzed through the impact on it of different factors and contexts, facing a new cycle. Firstly, the long trajectory of development with this region is reviewed, emphasizing its particular fit in the development cooperation policy and pointing out the genuine features that have marked it, some of which continue to be and undoubted value to address. Besides, the impact that recent transformations of European cooperation and effects of the COVID-19 pandemic on the continent are having on Spain's support for development of the region are analyzed, as both factors frame their challenges in the current context of reform of the Spanish cooperation policy.

## Keywords

Latin America, cooperation, public policy, political reform.

## Marisa Ramos Rollón

Profesora Titular de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Especialización en Gobernanza Democrática en América Latina. Investigadora en 13 proyectos de investigación (cuatro como Investigadora Principal, IP) y en diversos contratos, y autora de numerosas publicaciones sobre instituciones y desarrollo en América Latina. Ha trabajado en instituciones públicas de gestión de la cooperación al desarrollo: en la AECID, en la Conferencia de Ministros de Justicia de Iberoamérica (COMJIB) y en el Programa Europeo EUROsociAL+, gestionado por la FIIAPP. Actualmente es asesora del Vicerrectorado de Relaciones Internacionales y Cooperación de la UCM en temas de cooperación al desarrollo. Codirectora del Máster de “Cooperación Internacional y Políticas Públicas para la Agenda 2030” e IP del Proyecto “Articulación de agendas globales y agendas nacionales: el proceso de implementación de la Agenda 2030 en Europa y América Latina”. Sus publicaciones pueden consultarse en: <https://ucm.academia.edu/MARIALUISARAMOSROLLON> y [https://www.researchgate.net/profile/Marisa\\_Ramos3](https://www.researchgate.net/profile/Marisa_Ramos3)

Con la colaboración de

*fundación*



## 1. Introducción<sup>1</sup>

La política española de cooperación con América Latina tiene una larga trayectoria que se remonta, cuando menos, al apoyo a los procesos de paz en Centroamérica en la década de 1980. Desde entonces, el país y la región han cambiado mucho, por lo que las acciones que dan contenido a esta política también lo han hecho. Aun así, en la cooperación de España con los países latinoamericanos perviven una serie de rasgos que son los que en buena medida la definen, aportándole un valor indudable, aunque también no pocas inercias y ataduras.

Esta política se ve afectada, en la actualidad, por la mayoría de los problemas que aquejan a la política de cooperación española en su conjunto, cuyo proceso de reforma profunda parece ser ya ineludible, especialmente desde la aprobación de la Agenda 2030, que rompe los esquemas que sirvieron de base al actual sistema de cooperación internacional. Así, la cooperación con América Latina comparte con el conjunto del sistema problemas como la fragmentación y la multiplicidad de actores, la escasez de recursos, la debilidad de liderazgo político o la inadecuación de procedimientos y estructuras administrativas con los objetivos que se plantea (Consejo de Cooperación, 2020). Sin embargo, la ayuda orientada específicamente a esta región también sufre problemas que son genuinos.

El mejor encaje de la cooperación con América Latina en la política española de cooperación resultaría, de por sí, suficiente justificación para llevar a cabo un proceso de revisión profunda de sus premisas y estructuras. Sin embargo, tres factores adicionales reclaman acelerar el proceso. Por una parte, las importantes transformaciones de América Latina durante las últimas décadas —asumiendo un rol bien diferente en el panorama global del que había tenido anteriormente—, que explican algunos de los cambios desplegados por la cooperación española hacia la región en los años 2010. Por otra parte, la Unión Europea (UE), como marco decisivo de una política que está, en cierta forma, “semicomunitarizada” (Olivie y Pérez, 2019), ha modificado las bases de su política de cooperación, lo que empuja a España a repensar su modelo. Finalmente, el impacto de la pandemia obliga, necesariamente, a revisar el actual formato de acción exterior de España con América Latina, así como a promover un nuevo esquema de asociación con la región en el actual contexto global.

La revisión de las bases en las que se apoya la cooperación española con la región resulta, además, especialmente pertinente en estos momentos, en cuanto que el sistema de cooperación internacional al desarrollo se encuentra en revisión como consecuencia de la aprobación de la Agenda 2030, por el cambio de rol de los países del sur en el contexto global, por la transición de muchos de los países de bajos ingresos a la condición de países de renta media (PRM) —no solo en América Latina— y, sobre todo, por el revulsivo que supone la pandemia (Kharas, 2021). Unos cuantos donantes (Reino Unido y Francia<sup>2</sup> entre otros) han

---

<sup>1</sup> La autora agradece la colaboración de Silvia López Cabana con la gestión de los datos del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), así como los comentarios y observaciones al documento de Hugo Camacho, Tobías Jung y José Antonio Sanahuja.

<sup>2</sup> La Asamblea Nacional de Francia ha aprobado en mayo de 2021 una nueva ley de programación del desarrollo solidario y de la lucha contra las desigualdades en el mundo, que modifica en buena medida las bases sobre las que se sustenta la cooperación internacional al desarrollo. Está pendiente de aprobación por el Senado.

ido adaptando de forma diversa sus políticas de cooperación y compromiso con la agenda global. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) han promovido enfoques innovadores precisamente con países en situación de Desarrollo en Transición (CEPAL/OCDE/UE, 2019; Nieto y Salinas, 2020), reclamando asociaciones diferenciadas de acuerdo a los desafíos que enfrentan los países en los diversos momentos de sus procesos de desarrollo. Y en este proceso de transformación están adquiriendo valor formas de hacer intensivas en elementos tales como la horizontalidad, el conocimiento, las redes o el diálogo para políticas, algunas de las cuales conoce bien la cooperación española gracias a su trayectoria de trabajo con la región latinoamericana. De hecho, la cooperación española ha sido reconocida internacionalmente por su experiencia en cooperación con los PRM (CAD, 2011). Por tanto, aprender de esta experiencia es una obligación, aunque también un desafío dada la secular dificultad de la cooperación española para aprender de sí misma y para gestionar, sistematizar y crear conocimiento a partir de su propia experiencia<sup>3</sup>.

Por ello, en este trabajo, se analizará la situación actual con el fin de determinar las fortalezas de la cooperación española con América Latina para adaptarse a un contexto tan desafiante y calibrar su capacidad para afrontar un nuevo ciclo. Para ello, resulta de interés rescatar algunos de los aprendizajes que aporta la larga trayectoria de cooperación con la región. Así, se revisarán, en primer lugar, las tres décadas de cooperación española con la región (desde 1988 hasta el presente), para describir, en un segundo momento, sus rasgos actuales. Posteriormente, se abordará la forma en la que la cooperación con América Latina se ve desafiada por los tres contextos mencionados: el de la transformación de la cooperación europea, el de la pandemia y el del proceso de reforma de la cooperación española en su conjunto.

## 2. Aprendizajes de 30 años de cooperación española con América Latina

Desde 1988, la cooperación española con América Latina ha evolucionado acompañándose, en mayor o menor medida, al peso político y económico de la región en la política española, a la realidad cambiante de la región, así como a los intereses y valores de sus principales actores. Estos tres elementos —relevancia, contexto e intereses/valores— se han combinado de diferente forma a lo largo de los años, marcando tres etapas, cada una de las cuales ha contribuido a dotar de identidad a la cooperación española con la región.

Durante la primera etapa, de 1988 a 2004, la cooperación española se concentró en la región latinoamericana. De hecho, la misma política se construyó a partir de acciones, proyectos y programas orientados prioritariamente a América Latina y, específicamente, a América Central en el marco del posconflicto, región a la que se destinaron la mayor parte de los recursos movilizados como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), pero a la que se desplazaron, también, funcionarios y consultores comprometidos con el desarrollo y la pacificación de la región<sup>4</sup>. Sobre esta base, y a partir de una relación que hundía sus raíces en la época del franquismo, cuyo exponente fue el Instituto de Cultura Hispánica, se fueron acumulando proyectos e iniciativas que contribuyeron a consolidar una política que gozó durante años de suficiente consenso político y continuidad entre los gobiernos del PSOE y del PP (Larrú, Olivé y Pérez,

<sup>3</sup> La cooperación española ha hecho un esfuerzo enorme por avanzar en el plano de la gestión del conocimiento interno y mejorar la comunicación con la sociedad, para rendir cuentas y mejorar sus resultados a través del aprendizaje de sus procesos. Tanto la Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible (DGPOLDES) —con el trabajo en materia estadística— como el sistema de información InfoAOD (<https://infoaod.maec.es/>), el portal Cooperación Española (<https://www.cooperacionespanola.es/>) o las unidades específicas creadas en la AECID o en la FIIAPP, constituyen experiencias muy valiosas.

<sup>4</sup> Al respecto, ver Iglesia-Caruncho *et al.* (2007) y Robles (2007). Aunque hay algunas aportaciones sobre la trayectoria de la cooperación española, todavía está pendiente elaborar un buen relato sobre los orígenes y su recorrido.

2019). Estas acciones contribuyeron a conformar una política que, de acuerdo con Sanahuja (2009: 198), promovían valores que ayudaban a construir la identidad sobre la que España quería desarrollar su acción exterior y a incrementar, de paso, su posición en Europa: la paz, a través de su acción en Centroamérica, y la democracia, a través del acompañamiento a la reforma política en la región exportando una transición democrática supuestamente “modélica”. A estos valores se sumaron intereses asociados al creciente peso de las inversiones de empresas españolas en la región, sobre todo en sus últimos y más ideologizados años (Díaz-Rato, 2007; Sanahuja, 2009).

En esta primera etapa, destacaron ya, como modalidades asociadas a esta política, la cooperación técnica y una incipiente cooperación regional, principalmente centrada en Centroamérica. Por sectores, fueron relevantes la gobernabilidad democrática, como parte del apoyo al proceso de paz, la promoción de la cultura, como elemento de continuidad con el modelo de relación de la fase anterior (Martinell, 2019) y el apoyo a la cohesión social a través del fortalecimiento de los servicios sociales básicos, como orientación clave en la lucha contra la pobreza y en la recuperación de desastres, especialmente del huracán Mitch. Muchas de las iniciativas y proyectos que se promovieron tuvieron en común la transferencia de conocimiento técnico, fundamentalmente de carácter público, y la orientación hacia la construcción de instituciones democráticas y de consolidación del Estado de derecho (Ramos y Jung, 2020; Robles, 2007).

En esta fase, el principal actor fue la Administración pública, especialmente la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), aunque debe destacarse también el papel de algunos ministerios e instituciones del Estado que se implicaron de forma temprana en el trabajo con instituciones homólogas de la región, en modelos de relación claramente vertical. También debe destacarse la incorporación de las ONG como actor de cooperación clave en la operativa de la solidaridad desplegada ya en la década de 1980 (Serrano, 2019), tomando fuerza sobre todo a partir de las movilizaciones por el 0,7 (Coordinadora, 2020). De igual forma, en esta etapa las comunidades autónomas y los gobiernos locales empiezan a desarrollar acciones de cooperación (Godoy, 2019), por lo que la política de cooperación al desarrollo se convierte en una competencia compartida (Hombrado, 2008). Esta acción externa se desplegó de la mano de las ONGD, y resultó útil como vía para promocionar agendas externas, procesos de legitimación interna y refuerzo a sus políticas de identidad nacional (Martínez y Sanahuja, 2010). Los vínculos estrechos, incluso clientelares, establecidos con el sector de la sociedad civil van a perdurar como rasgo distintivo de la cooperación descentralizada (Martínez y Sanahuja, 2010).

Algunos hitos de esta etapa son la creación de la AECI en 1988, la aprobación en 1998 de la hasta ahora única Ley de Cooperación al Desarrollo, además del I Plan Director (PD) (2001-2004), que plasmó la prioridad que la cooperación española otorgaba a la región latinoamericana como destino principal de la solidaridad internacional. También es destacable la creación de la mayoría de las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) en el terreno, así como la de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)<sup>5</sup> y de la Fundación Carolina, ya al final de la etapa. De igual forma, son destacables programas tan emblemáticos en la cooperación con América Latina como el Programa de Patrimonio y Escuelas Taller, el de Jóvenes Cooperantes, el Programa Intercampus, el Programa Iberoamericano de Formación Técnica Especializada (PIFTE) y los Centros de Formación. En el ámbito subregional resalta, por ejemplo, la creación del Fondo de Gobernabilidad en Centroa-

---

<sup>5</sup> La creación de la FIIAPP como institución orientada a la gestión de la cooperación técnica pública (CTP) refleja a la perfección la centralidad de este tipo de cooperación en ese momento. Durante los primeros años, la FIIAPP tuvo un perfil bajo como actor de la cooperación, orientado a la formación de cuadros y a la movilización de funcionarios para participar en los proyectos gestionados por la AECI y la gestión del programa de hermanamientos de la UE, ante las dificultades, hoy apenas resueltas, del marco legal adecuado para realizar esta tarea.

mérica con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) o del Programa de Cooperación Regional con Centroamérica<sup>6</sup>.

Todas estas acciones contribuyeron a dotar a la cooperación española de una identidad propia, *sui generis* o díscola (Oliví, 2019), marcada por una combinación de cooperación técnica y de apoyo a la gobernabilidad y a la cohesión social —especialmente en el ámbito rural— que potenció la fuerte presencia tanto de instituciones públicas como de ONGD. También destaca una genuina forma de hacer en el ámbito cultural, una incipiente cooperación regional, especialmente con Centroamérica, una destacable implicación del sector académico especialmente vinculado a las becas MAEC y al Programa Intercampus, así como un protagonismo indudable en la conformación de redes iberoamericanas de distinto tipo, algunas de las cuales fueron el antecedente de los actuales programas u organismos iberoamericanos.

En torno a 2004-2005, se inicia una segunda etapa que llega hasta 2010-2011 y que estuvo marcada por la profunda transformación de la cooperación española que se plasmó, entre otros datos, en un importante crecimiento presupuestario, en la ampliación de nuevas áreas geográficas a las que orientar la ayuda, y en la adopción de los principios y consensos alcanzados en el ámbito internacional del desarrollo, especialmente en el seno del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) y en torno a la Agenda de la Eficacia de la Ayuda. La Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), en 2000, y la Declaración de París, de 2005, se convirtieron a partir de ese momento en los instrumentos internacionales rectores de las acciones de la cooperación española (Iglesia-Caruncho *et al.*, 2007: 13-14). Con estos cambios, la cooperación española asumiría la ortodoxia avanzada en el ámbito de la comunidad internacional, y España pasaría a realizar un esfuerzo de gigante por dejar de ser un país donante particular en sus orientaciones, zonas de interés y modalidades, para convertirse en un país “normal” (Ayuso, 2007: 565). De hecho, los principales cambios de esta etapa —crecimiento presupuestario, cambio institucional, incorporación de nuevas áreas, nuevos instrumentos, y fortalecimiento de la planificación y la teorización— pueden ser interpretados en esta clave.

Este cambio respondía a la radical transformación de la identidad exterior que el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero quiso llevar a cabo para distanciarse de la posición internacional de los últimos años del gobierno de José María Aznar y su adhesión a la política antiterrorista de Bush. Tal como señala Sanahuja (2009), el valor de la ética o la solidaridad con los que quería asociar su posición internacional encajaban perfectamente con la lucha contra la pobreza y con la promoción de los ODM como eje central de una política de cooperación especialmente fortalecida en ese gobierno, sobre todo en la etapa que estuvo liderada por Leire Pajín como secretaria de Estado de Cooperación Internacional. Consecuentemente, con la lucha contra la pobreza como guía, la cooperación española debía priorizar la acción en los denominados Países Menos Avanzados (PMA), situados básicamente en el África subsahariana. Además, el impacto mediático de la crisis de los cayucos en 2005-2006 apuntaló el “giro africano”, de forma que la orientación hacia África, reflejada en el I Plan África, conciliaba de forma especialmente idónea la política migratoria (apoyo en origen) (Sanahuja, 2009), con los principios internacionales de la cooperación al desarrollo que estaba abrazando con entusiasmo España.

En consecuencia, América Latina quedó diluida en las estrategias y prioridades, ya que la mayoría de los países latinoamericanos no se encontraban entre los más pobres del orbe. Sin embargo, el dilema

---

<sup>6</sup> Este programa apoyó diversas líneas de trabajo sectorial de ámbito regional, en un proceso que acompañó —pero, sobre todo, alimentó— la conformación de acuerdos regionales en términos sectoriales y de armonización de políticas. En definitiva, este programa se basó en el tutelaje o impulso de un modelo de cooperación horizontal y de aprendizaje compartido entre los países de la región, que contribuyó a dar contenido al proceso de integración regional a través de la conformación de agendas sectoriales y de la generación de economías de escala que trascendieron la cooperación técnica bilateral (Caldentey, 2013).

entre estas nuevas orientaciones, reflejada especialmente en los Planes Directores II y III, y la identidad (y los intereses) de la cooperación española, basada en su especial relación con América Latina, se hizo especialmente patente en esta etapa.

El proceso de reforma de la política de cooperación en el que se enmarcaron estos cambios fue muy profundo en la primera legislatura del gobierno de Rodríguez Zapatero (2004-2008), ya que se modificó el paradigma de la cooperación, situando a los ODM en el centro de una política exterior de “matriz más cosmopolita” (Sanahuja, 2008). Además, se produjo un incremento presupuestario de enorme magnitud. Institucionalmente, se transformó de forma profunda la gestión de los proyectos, incorporando un sistema de planificación sofisticado y complejo, y se inició la reforma de la AECE —que pasó a llamarse en 2007 Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)— como elemento especialmente necesario para reformar realmente la política de cooperación. Finalmente, se articularon consensos políticos entre los principales grupos parlamentarios, lo que dotó a este sector de la paz necesaria para avanzar. Diversos factores facilitaron esta reforma (Sanahuja, 2008: 39): cambio en la visión de la política exterior, consensos internacionales, liderazgo político, movilización social y ciclo económico expansivo.

Sin embargo, este ímpetu transformador se vio truncado en la segunda legislatura, no solo por el impacto, esencial, de la crisis que se inició a partir de 2008, sino también porque los factores facilitadores mencionados se transformaron en factores obstaculizadores: se perdió el liderazgo y la prioridad otorgada a esta política, que se encontró sin orientación ni foco a partir de 2008; se perdió el consenso: el interno, especialmente necesario para abordar una reforma que moviliza importantes recursos tanto financieros como institucionales y sociales, y el externo, con la pujanza de los nuevos actores desafiando el esquema del CAD. Finalmente, resultaron especialmente efectivas algunas resistencias al cambio, amparadas en diversas organizaciones, en sectores profesionales o en cuerpos funcionariales.

Por otra parte, los cambios en la forma y en el contenido de la cooperación española con la región latinoamericana no solo se explican por este contexto de reforma interna, sino también, y sobre todo, por las transformaciones sociales y políticas de América Latina durante toda esa etapa, condensadas en el denominado boom de las *commodities* y en la orientación de política internacional asumida por los gobiernos de corte progresista de varios países de la región. América Latina pasó a tener un papel mucho más activo en el escenario internacional, promovándose la cooperación Sur-Sur como modalidad de cooperación especialmente ajustada a estas circunstancias.

Este contexto obligó a España a resituar y repensar su cooperación con la región, generando algunos dilemas (Sanahuja, 2009), todavía no adecuadamente resueltos. Por una parte, para poder encajar la cooperación con América Latina en los rigores que imponía el CAD de la OCDE, se hizo necesario desarrollar un planteamiento estratégico que facilitara seguir cooperando con los PRM (Alonso, 2013), pero sin romper con los principios clave que marcaban su nueva identidad. Por otra parte, para no quedar fuera de la nueva foto de la cooperación Sur-Sur —en la que algunos países, como Brasil o Chile, estaban asumiendo ya un papel principal—, la cooperación española decidió respaldar esta modalidad asumiendo nuevas geometrías que facilitaran la horizontalidad y la combinación norte-sur. Así, la AECID apostó por la cooperación triangular como modalidad especialmente idónea en estas circunstancias, tomando como punto de arranque el modelo que ya se venía desarrollando en México y Brasil (Ayllón, 2019); además, se apoyó la creación del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS). También se impulsó la cooperación regional, apostando, por ejemplo, por el impulso a un nuevo instrumento, el Fondo España-SICA (Caldentey, 2013), creando el Programa Andino o reforzando, política y presupuestariamente, organismos y programas iberoamericanos. Finalmente, la FIIAPP también asumió un rol más relevante, incorporando muchos de estos cambios a sus acciones y

orientándose, en el trabajo con América Latina, a la gestión de programas europeos, con esquemas de trabajo de cooperación regional y de cooperación técnica, con el Programa EUROsociAL I como emblema de esta nueva etapa (Ramos y Jung, 2020).

Por tanto, en esta etapa se inició un proceso de adaptación de la cooperación española con América Latina al marco internacional que imponía la agenda de los ODM y la de la Eficacia de la Ayuda y, segundo, a la nueva realidad latinoamericana. Este proceso supuso, por una parte, el destronamiento de la región como el destino privilegiado de la ayuda que había sido hasta entonces, pero, por otra, permitió experimentar con nuevas modalidades de cooperación manteniéndose su impulso por el liderazgo. Aun así, en esta etapa, la cooperación con América Latina —y a pesar del reiterado reconocimiento internacional como principal activo de la cooperación española (CAD, 2011; CAD, 2016)— reflejaba, para responsables políticos y representantes de ese “sector”, el modelo de cooperación particular del que se quería escapar. Por ello, aunque se mantuvo en prioridad y recursos —entre otros motivos, por el impulso de algunos liderazgos especialmente comprometidos con la región, como el del secretario general de la AECID de 2004 a 2008, Juan Pablo de Laiglesia—, la cooperación española con América Latina se llevó a cabo en esta etapa de forma en cierta medida “acomplejada”<sup>7</sup>.

Finalmente, el tercer ciclo de esta política se inicia con la crisis de 2008, que dio lugar, a partir de 2011, a una drástica reducción de fondos públicos destinados a la cooperación al desarrollo. Desde ese momento y hasta 2018, además del drástico recorte de fondos, la cooperación se vio afectada por los profundos cambios del sistema de cooperación internacional, especialmente los que refleja la aprobación de la Agenda 2030, pero también por decisiones políticas que desdibujaron y redujeron su perfil.

Ambos factores impulsaron modalidades de cooperación menos intensivas en recursos y más facilitadoras de la horizontalidad, tal como reclamaban los nuevos tiempos. Así, se promovió la cooperación triangular como modelo que permitía apoyar la cooperación Sur-Sur, y mantener a la vez los lazos y vínculos con los países de la región, optando prioritariamente por formatos de cooperación triangular en los que España asume el rol financiador y no de aporte técnico. El menor aporte técnico de las administraciones públicas españolas se vio compensado con el mayor apoyo técnico de las OTC, especialmente valioso por su alineamiento a la Agenda de Eficacia de la Ayuda, en el que la cooperación española ha adquirido ventaja comparativa (Ramos y López, 2021). Además, se asumió la tarea de fortalecer y acompañar las agencias de desarrollo de los países de la región, incorporando esta línea como parte de la cooperación triangular de la AECID.

También se encontró en la cooperación regional una vía de adaptación a las nuevas circunstancias, de forma que se continuó apoyando a Centroamérica a través del Fondo España-SICA, y al sistema iberoamericano apostando especialmente por su renovación (Garranzo y Ruiz, 2013; Ramos, 2021b). En este proceso de renovación de la cooperación iberoamericana, la cooperación española encontró una vía para impulsar las modalidades más avanzadas de cooperación —reforzando las redes institucionales iberoamericanas promotoras del intercambio de conocimiento para políticas, y la armonización y concertación de políticas facilitadoras del diálogo y de la respuesta conjunta a desafíos globales o regionales— fortaleciendo especialmente el papel de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). Mucho más volátil y débil resultó el acompañamiento a otros programas y acciones de ámbito regional, como el Programa Andino, el Programa Mercosur o el apoyo al resto de organismos iberoamericanos. En cualquier caso, la reducción de fondos impactó de forma muy contundente en actores, programas

---

<sup>7</sup> Tanto es así que todavía —cuando se conmemoraron 30 años de la creación de la AECID—, en el relato de los hitos y logros de la institución, apenas se hacen referencias a acciones, programas o proyectos llevados a cabo en América Latina (Calvo, 2019).

y proyectos, en un proceso de adelgazamiento que acabó siendo casi letal para el mantenimiento del diálogo y de la confianza entre las instituciones españolas y las latinoamericanas.

Esta reducción drástica de fondos se compensó, en parte, con los fondos europeos canalizados a través de dos vías. Por una parte, la cooperación delegada se percibió como un recurso alternativo a los drásticos recortes de los presupuestos españoles. Por otro, la FIIAPP adquirió peso como actor clave en la gestión de programas europeos diseñando, a lo largo de esta década, un modelo de cooperación basado en cooperación técnica pública e incorporando de forma temprana —a través del Programa EUROsocial II y de otros programas regionales de la UE— modelos de horizontalidad basados en el aprendizaje mutuo, en el diálogo de políticas y en el apoyo a redes institucionales (Ramos, 2021a; Ramos y Jung, 2020).

Por tanto, en esta tercera etapa, que se podría llamar de cooperación “ensimismada”, se desplegaron algunas iniciativas avanzadas de cooperación con la región que resultan de especial interés en el momento actual, reflejando el avance hacia modelos renovados de cooperación, especialmente oportunos en el contexto de cambio (Garranzo y Colomer, 2018).

### **3. ¿Un nuevo ciclo en la cooperación española con América Latina?**

#### **3.1. La situación actual de la cooperación con la región**

A partir de 2018, con el cambio de gobierno, la política de cooperación parece estar saliendo del letargo o ensimismamiento de la etapa anterior, al menos nominalmente. El gobierno de la legislatura 2018-2019 se planteó como prioridad “la recuperación de la política de cooperación internacional para el desarrollo”. Y el gobierno de la legislatura actual ha priorizado la consolidación de este cambio, con el fin de dotar a esta política de la relevancia que se merece (Borrell, 2019; DGPOLDES, 2021), y de superar la etapa de 2010 a 2018 en que esta política “sufrió con especial dureza un desmantelamiento de sus recursos y la pérdida de relevancia” (MAUC, 2021). Para ello, y tomando como referencia dos documentos elaborados en el seno del gobierno (MAUC, 2021 y DGPOLDES, 2021), se plantea como objetivo posicionar a “España en el progreso de los ODS a escala global con todas sus capacidades” (MAUC, 2021), situándola como “socio sólido y fiable en la Unión Europea, el G20 y las Naciones Unidas, y recuperando la cooperación española, en cantidad y calidad, como expresión del compromiso de nuestra ciudadanía con nuestros países socios” (DGPOLDES, 2021).

La actual ministra, Arancha González Laya, ha señalado de forma enfática la voluntad del gobierno por reformar y fortalecer esta política, anunciando, entre otras medidas, la elaboración de una nueva ley que sirva de piedra angular sobre la que reconstruirla. También la secretaria de Estado de Cooperación Internacional, Ángeles Moreno Bau, se ha referido en numerosas ocasiones a la voluntad del gobierno de recuperar y reformar la política de cooperación, y en su comparecencia ante el Congreso el 2 de marzo de 2021, marcó algunas de las pautas de esta reforma.

Pero no es solo el gobierno el que ha planteado la oportunidad de la reforma. Antes al contrario, hay un consenso entre instituciones y actores de la cooperación en reconocer la penosa situación en la que se halla y la pertinencia de una reforma en profundidad. Así, en el Congreso de los Diputados se creó en febrero de 2021 una Subcomisión para la Reforma de la Cooperación al Desarrollo, que se ha comprometido a elaborar un Informe en seis meses. También el Consejo de Cooperación elaboró en marzo de 2020 un “Informe para la Reforma”, en el que se consensua un diagnóstico y se proponen líneas clave por las que debe orientarse. En este Informe se marcan como principales problemas de la cooperación en su conjunto los relativos a la carencia de un centro político fuerte, al solapamiento de com-

petencias, la descoordinación de actores, la debilidad de la AECID, y a la fragmentación de instrumentos y la inadecuación del marco regulatorio, entre otros (Consejo de Cooperación, 2020). Finalmente, la Coordinadora de ONGD ha elaborado una propuesta de reforma que plantea hacer frente a algunos de los ya consensuados problemas de esta política: la fragmentación de actores, la debilidad normativa e institucional o la carencia de recursos, entre otros (Coordinadora de ONGD, 2021).

Parece evidente, por tanto, que esta vez la reforma va en serio, no solo porque la coyuntura y el contexto hacen inviable su continuidad en los mismos términos, sino porque además nuestro entorno se encuentra ya en proceso de transformación profunda. De acuerdo con la secretaria de Estado de Cooperación Internacional, la reforma recogería algunas de las propuestas del Informe de la Comisión de Cooperación al Desarrollo, en particular los siguientes puntos: orientación general a la Agenda 2030 y al cambio climático; refuerzo de la cooperación financiera; mejor implicación del sector privado; fortalecimiento del diseño institucional y de la gobernanza del sistema a través de un estructura más integrada y de una actuación más coordinada que facilite la coherencia de políticas; cambios legales en materia de subvenciones del Estado y de contratación pública; refuerzo de la AECID y mejora del ecosistema de la cooperación, especialmente para gestionar mejor la coordinación con la FIIAPP y con la Fundación Carolina (Comparecencia nº 304).

En el documento de mayo de 2021, denominado “Una nueva visión para la cooperación de España” (MAUC, 2021), no solo se justifica la urgencia de la misma por los cambios globales relacionados con la mayor interdependencia global, por el aumento de la complejidad derivada de la irrupción de nuevos actores y factores, y por el impacto de la pandemia de la COVID-19, sino que se marcan ya algunos ejes por los que esta podría avanzar: su consideración como política palanca para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y para promover la triple transición, ecológica, social y digital, que marque la recuperación post-COVID; su orientación prioritaria, en consecuencia, hacia la lucha contra la pobreza y la desigualdad, el cambio climático y el género, y la promoción de las alianzas internacionales como vía idónea para promover estas transformaciones.

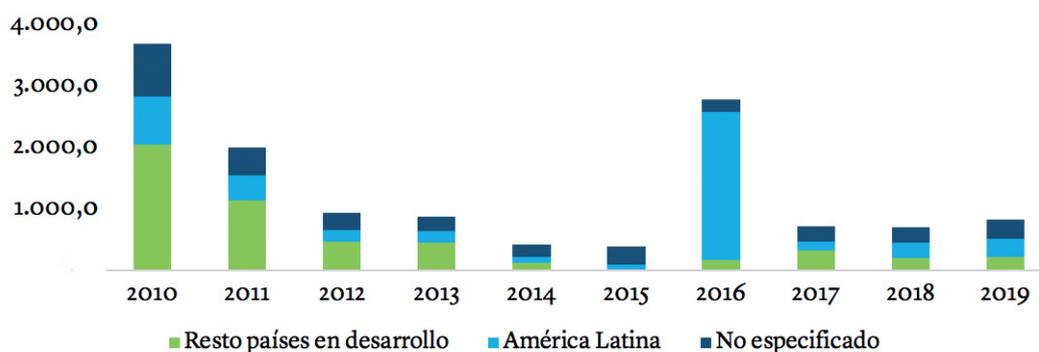
Pero más allá de la reforma normativa e institucional, el proceso de recuperación de la política pasa, necesariamente, por una recuperación también de los recursos aportados a esta política. En ese sentido, el compromiso del actual gobierno es aumentar la AOD a lo largo de esta legislatura hasta situarla en la media europea, es decir, en el 0,5% (Atienza y Macías, 2020). Sin embargo, el crecimiento de los actuales presupuestos ha ido tan solo de 513 millones respecto a 2018 (Atienza y Macías, 2020), lo que hace muy difícil pensar que se pueda cumplir este objetivo en los próximos tres años. Y los fondos que se recibirán del Fondo Europeo de Recuperación apenas van a nutrir la partida destinada a cooperación. Consecuentemente, a pesar de la situación de la pandemia, no se vislumbra un crecimiento especialmente reseñable en lo que se refiere a recursos financieros (Atienza y Macías, 2020), aunque este tibio incremento resulte, al menos, una buena noticia.

Este marco general afecta, indudablemente, a la cooperación con América Latina. Esta cooperación mantiene las inercias del pasado pero en una situación de provisionalidad que, por otra parte, conoce bien. Los cambios de liderazgo en los últimos tres años, reflejados a nivel de Ministerio, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y Dirección de AECID, han alargado la incertidumbre de forma claramente disfuncional, agravando la mayor parte de los problemas que señala el Informe del Consejo, especialmente, la descoordinación de actores o la disfuncionalidad de estructuras y procedimientos. La división de las competencias de Cooperación y de Iberoamérica en dos Secretarías de Estado diferenciadas —ubicando las relaciones con América Latina en la Secretaría de Estado de Política Exterior—, tampoco ha ayudado a definir mejor y con mayor contundencia la asociación con la región, aquejada esta como ninguna otra por la debilidad del liderazgo político que supone que el rango específico más alto quede situado a nivel de una Dirección General.

La cooperación con la región, por tanto, se encuentra a la expectativa de los cambios que se avecinan. Los distintos actores están actuando de forma claramente descoordinada, pues mientras algunos, como la FIIAPP o la Fundación Carolina, están pretendiendo posicionarse en los nuevos esquemas del sistema internacional y de la cooperación al desarrollo, europeos y latinoamericanos, la AECID se encuentra en *stand by* ante el proceso de reforma. El resto de actores mantiene sus líneas de trabajo en la región, aunque no deja de ser un síntoma más de la secular descoordinación y fragmentación de la cooperación española que varias comunidades autónomas estén en proceso de reforma de su normativa sobre cooperación. Así, la cooperación valenciana está en pleno proceso de elaboración de su nuevo Plan Director y, recientemente, Galicia ha aprobado una Ley de Acción Exterior que incluye la política de cooperación de una forma bien distinta de la planteada hasta ahora.

En cuanto a los recursos de AOD que se han orientado a la región, la ayuda que recibieron los países latinoamericanos fue disminuyendo progresivamente desde 2010 hasta 2016 (Tabla 1)<sup>8</sup>, año en el que se produjo un incremento exponencial de la AOD hacia la región, correspondiente mayormente a la condonación de los intereses de la deuda a Cuba en el marco de los acuerdos de París que tuvieron lugar a finales de 2015. Los datos de 2016 representan prácticamente la mitad de la AOD de la última década.

**GRÁFICO 1. AOD neta de España según destino, 2010-2019  
(millones de dólares, constantes)**



Fuente: Elaboración propia con datos CAD-OECD.

Este descenso hace que España se sitúe, en 2019, en el noveno puesto entre los donantes para América Latina (Tabla 2). En el último año, se destinaron a América Latina 288,8 millones dólares en AOD (Tabla 3), lo que no deja de contrastar con el aumento de la inversión privada en la región en el mismo periodo.

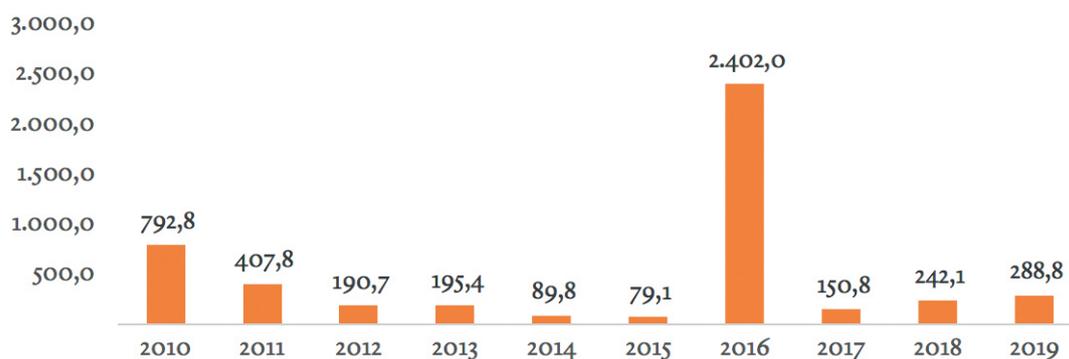
<sup>8</sup> Los datos de la AOD incluyen la cooperación multilateral, en la que una parte sustantiva corresponde a la aportación a la UE. Ello genera una cierta distorsión de los datos puesto que, salvo las aportaciones directas al Fondo Europeo de Desarrollo, el CAD imputa a cada Estado miembro una parte del presupuesto de ayuda de la UE, sin que esta parte sea, por tanto, una aportación directa de los países. Dado que esta anotación es fija, en coyunturas de recorte de ayuda este porcentaje termina teniendo un peso muy grande. Esto significa que la AOD española real, la que se asigna en los Presupuestos Generales del Estado y en los actores descentralizados, es mucho más pequeña de lo que sugieren estas cifras.

**GRÁFICO 2. AOD neta a América Latina según donante**



Fuente: Elaboración propia con datos CAD-OECD.

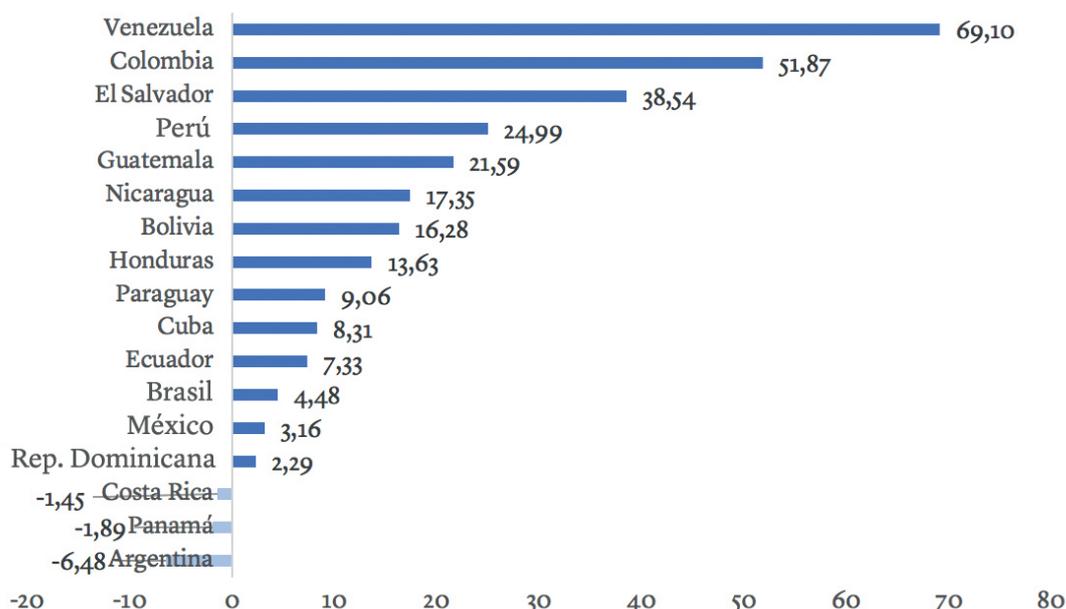
**GRÁFICO 3. AOD neta de España a América Latina, 2010-2019  
(en millones de dólares a precios constantes)**



Fuente: Elaboración propia con datos CAD-OECD.

Por países (Tabla 4), los mayores receptores de AOD española son Venezuela, Colombia y El Salvador, seguidos de Perú, Guatemala, Nicaragua, Bolivia y Honduras. Los que menos AOD reciben son México y República Dominicana.

**GRÁFICO 4. AOD neta de España a países de América Latina, 2019**  
(en millones de dólares)

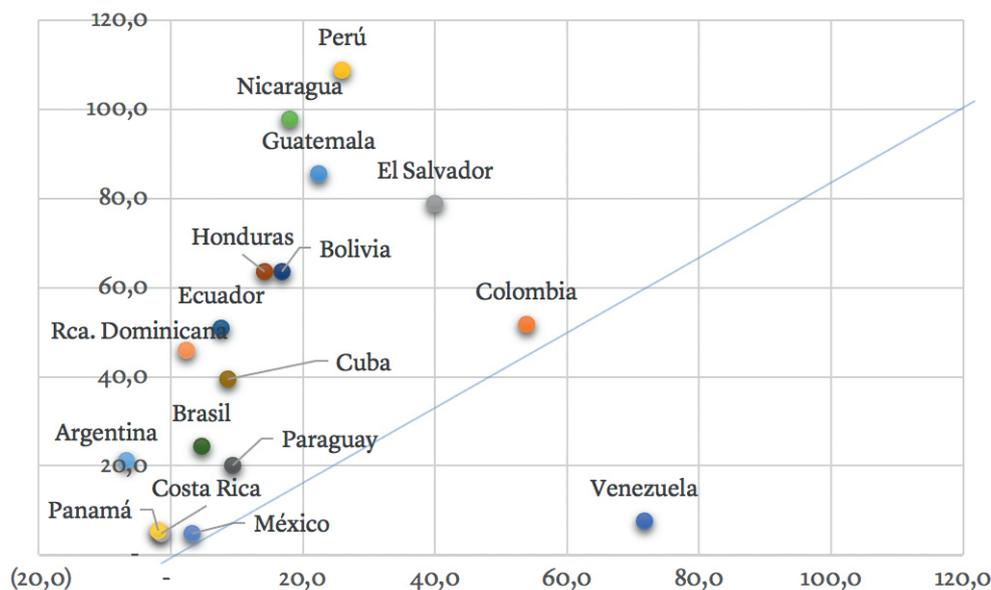


Fuente: Elaboración propia con datos CAD-OECD.

En cuanto a la evolución, en la Tabla 5 se observa la AOD neta que recibieron de España en 2010 los países de América Latina (eje vertical) y la que recibieron en 2019<sup>9</sup>. Cuanto más cerca de la diagonal, menos variación en el total de fondos, y cuanto más alejados, más ha disminuido/aumentado. Los que quedan a la izquierda de la diagonal son los que recibían más en 2010 que en 2019. Ecuador, Honduras, Bolivia, Guatemala, Nicaragua y Perú son los países que más han visto recortados los fondos. En contrapartida, Colombia es el que ha recibido un apoyo más estable, incluso aumentando los fondos percibidos en esta década. México también cuenta con un apoyo estable, pero de apenas tres millones de dólares. Destaca el caso de Venezuela, ya que en 2017 se multiplicó por nueve el total de fondos que España destinó a este país, cuantía que no ha dejado de crecer hasta los 69,1 millones de dólares de 2019, situándolo como el principal receptor de la región en ese año. Sin embargo, hay que tener en cuenta que en estas partidas se incluye el apoyo a las políticas de asilo y al refugiado (Atienza y Macías, 2020). En contrapartida, países como Argentina, Panamá o Costa Rica reciben una ayuda residual o negativa. Por tanto, mientras ha habido apoyo estable a ciertos países, como Colombia, como consecuencia de la apuesta española por el apoyo al proceso de paz, otros han recibido de forma muy contundente el impacto de los recortes, como Nicaragua, Perú o Guatemala, desconociéndose las razones por las que la reducción de fondos afecta de forma tan desigual a unos países y a otros.

<sup>9</sup> Para el caso de Uruguay y Chile, como salieron de la lista del CAD, ya no se reportan datos para 2019.

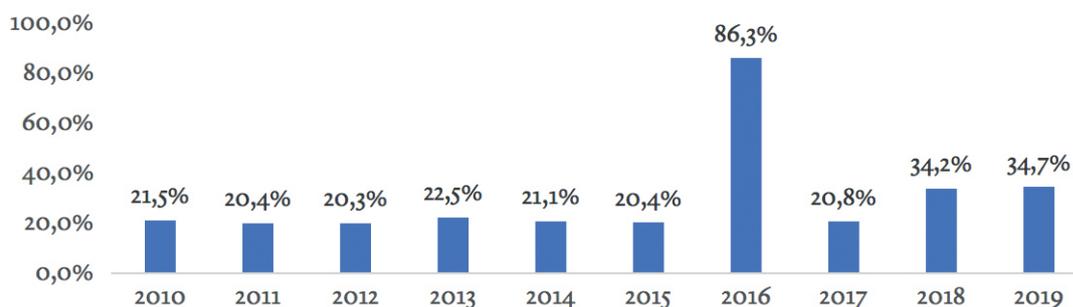
**GRÁFICO 5. AOD neta española a países de América Latina, 2010 y 2019**  
(millones de dólares, precios constantes)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CAD-OECD.

Por otra parte, la proporción de cooperación orientada a América Latina sobre el total de la AOD es de en torno a un 20%. Por volumen, la cooperación con la región ha descendido de forma muy significativa en la última década (Tabla 6), al igual que toda la cooperación española, aunque en los dos últimos años se ha frenado la tendencia. Así, en 2019, el aporte a la región se ha incrementado hasta un 34,7% del total de la AOD. Estas cifras incluyen la partida no significada geográficamente, que es especialmente voluminosa en el caso español<sup>10</sup>.

**GRÁFICO 6. Porcentaje de la AOD neta española destinada a América Latina, 2010-2019**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CAD-OECD.

<sup>10</sup> Olivé y Pérez (2019) señalan que esta partida incluye “gastos de estructura del sistema de cooperación, el apoyo a instituciones de formación, el mantenimiento de capacidades logísticas de la ayuda de emergencia y los costes administrativos de las instituciones encargadas de la gestión de la ayuda en sede y terreno”.

Ahora bien, si se toma en cuenta solo la AOD asignada geográficamente, entonces América Latina llega a representar el 44,08% de los fondos de AOD durante el año 2019, mientras que a África se destinó un 28,79% de los recursos y a Asia el 19,71% (DGPOLDES, 2021: 67). Con los datos que aporta el ejercicio de cómputo del Apoyo Oficial Total para el Desarrollo Sostenible (TOSSD, por sus siglas en inglés), y aunque el 86,91% de este aporte no está significado geográficamente, a América Latina se destina la mitad del TOSSD asignado (6,52% sobre 13,09% asignado, frente al 2,93% que va al continente africano y el 2,91% que se destina a Asia).

Estos datos por sí solos no reflejan la situación de la cooperación, sino que se requiere abordar algunos otros aspectos para caracterizar de forma más dinámica el momento actual.

### **3.2. Los contrastes de la cooperación española con América Latina**

Como consecuencia de su evolución, caracterizada por intereses y contextos cambiantes, la cooperación española con América Latina presenta algunos contrastes que complican su análisis. Por una parte, resulta elocuente el contraste entre los marcos estratégicos definidos y las acciones realizadas. También es paradójica la coexistencia de diferentes modalidades e instrumentos de cooperación, desde los más avanzados a los más tradicionales. Finalmente, es significativo el contraste que representa trabajar promoviendo la multidimensionalidad del desarrollo que fomenta la Agenda 2030 o hacerlo impulsando la concentración y focalización de acciones de la Agenda de la Eficacia y de la Calidad. Estos contrastes, en definitiva, ponen de manifiesto, por una parte, los problemas estructurales de la cooperación española que se reflejan de forma contundente en la que se orienta hacia América Latina, y por otra, la capacidad de esta para constituirse en el faro de la reforma, escalando y potenciando algunas de sus experiencias más valiosas.

#### **a. Entre el marco normativo y la realidad**

Uno de los problemas seculares de la cooperación española es la disociación entre los marcos normativos que la han ido guiando y las acciones que le han dado contenido (Alonso, 2007; Domínguez, 2019), de forma que, en general, los planteamientos estratégicos se han acercado mucho más a los estándares internacionales que las acciones desplegadas por los distintos actores, tozudos en sus inercias, emociones e intereses. Esta premisa se plasma de forma clara en la orientación geográfica de la ayuda española, ya que desde 2005 se ha querido orientar hacia los países más pobres, especialmente los situados en el África subsahariana, sin conseguirlo (Larrú, 2019).

Hay tres aspectos que permiten revisar esta disociación: la evolución de la priorización de países latinoamericanos en los PD, la ausencia de marcos estratégicos diferenciados para la región latinoamericana, y el desajuste entre las prioridades sectoriales y la agenda de América Latina.

En cuanto al primer aspecto, es verdad que los sucesivos PD han posicionado de forma constante a un buen número de países de la región como prioritarios para la ayuda española. El hecho de que la mayoría de los priorizados fueran los más pobres de la región ha facilitado esta continuidad, a pesar de que a efectos CAD encajaran en la categoría de países de renta media baja. Donde se sitúan las dificultades, sin embargo, es en el rol otorgado por la cooperación española a los países de renta media-media y media-alta.

Los dos primeros PD, especialmente el II, consideraron países prioritarios destino de la cooperación a la casi totalidad de los países de la región (Tabla 7), aunque el II establecía una importante diferenciación entre países prioritarios y países preferentes. El cambio fundamental se planteó con el III PD, que estableció una diferencia esencial entre países de asociación amplia (prioritarios) y países de aso-

ciación para la consolidación de logros de desarrollo, de forma que con estos últimos se establecía un modelo de cooperación poco intensivo e integrado en la categoría de PRM, que si bien remitía a países situados en esta región, no lo hacía en exclusiva.

El IV PD redondeó este enfoque, diluyendo a estos países en la categoría de PRM y señalando ya, de forma clara y contundente, la puerta de salida de la cooperación, sin ofrecer, además, alternativas. El actual V PD rescata a estos países integrándolos en una categoría especial, la de Asociación Especial<sup>11</sup>, que facilita un sistema de trabajo bien distinto y diferenciado con los PRM en pleno debate sobre su graduación. Además, este PD apuesta por incluir indicadores que van más allá del PIB para definir a los países prioritarios. Si bien la propuesta de trabajar en condiciones de asociación con los países graduados o próximos a graduarse resuelve de forma idónea para España el asunto de la graduación, es evidente que la asociación con PRM todavía requiere una estrategia algo más sofisticada que supere la división entre AOD y otras formas de asociación, y que promueva acciones que faciliten el acceso equitativo de estos países a diferentes recursos, como los de investigación (Vignolo y Van Rompaey, 2020).

**TABLA 1. América Latina en los Planes Directores de la Cooperación Española**

	Crterios de orientación geográfica	Países prioritarios	Países preferentes, no prioritarios	Estrategia regional
<b>I Plan Director (2001-2004)</b>	Ventaja comparativa	El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, República Dominicana, Bolivia, Ecuador, Perú y Paraguay	Colombia y Cuba	Se plantea una orientación preferente hacia América Latina. Se menciona la región de forma explícita, pero no hay una estrategia
<b>II Plan Director (2005-2008)</b>	Lucha contra la pobreza Mayor compromiso del país con el desarrollo Ventaja comparativa de España	Honduras, Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Haití, República Dominicana, Paraguay, Bolivia, Perú y Ecuador	Cuba, Colombia, Costa Rica, Brasil, México, Chile, Venezuela, Panamá, Argentina y Uruguay	Se menciona la región de forma explícita, pero no hay una estrategia
<b>III Plan Director (2009-2012)</b>	Lucha contra la pobreza Concentración Ventaja comparativa	Honduras, Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Haití, Paraguay, Bolivia, Perú, Ecuador, República Dominicana	Colombia, Costa Rica, Brasil, México, Venezuela, Panamá, Argentina, Uruguay, Cuba	No
<b>IV Plan Director (2013-2016)</b>	IDH Ventaja comparativa	Bolivia, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana		No
<b>V Plan Director (2018-2021)</b>	Agenda 2030 Estrategias diferenciadas	Bolivia, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana	Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá y Uruguay	Sí

Fuente: Elaboración propia.

<sup>11</sup> Con los países prioritarios se han venido firmando acuerdos de trabajo intensivo, actualmente denominados Marcos de Actuación Preferente (MAP), en tanto que con el resto se ha optado, en estos momentos, por firmar Acuerdos de Nueva Generación, nombre que expresa de forma clara la orientación que se ha querido dar a la relación con los países socios de América Latina. En estos momentos no hay ningún otro instrumento de orientación o programación de país o regional que aterrice los MAP, más allá de la programación presupuestaria anual.

Cuestión distinta es la referida, como segundo aspecto, al establecimiento de algún tipo de estrategia diferenciada para el trabajo con la región en su conjunto y la consideración de América Latina (o Iberoamérica) como ámbito en sí mismo. En general, los PD ha carecido de una orientación estratégica regional, más allá de algunas referencias puntuales en los dos primeros o una sintética remisión al sistema de Cumbres en el IV PD. Solo el actual V PD plantea una orientación general a América Latina como región de mayor calado.

Al hilo del debate sobre la graduación y el papel de los PRM en la agenda de desarrollo, desde la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional se desplegó un argumentario potente, incluso una estrategia (Alonso, 2013), que justificaba el mantenimiento de la cooperación con estos países, aportando también la reflexión sobre los medios para llevarla a cabo, priorizando la cooperación Sur-Sur y la cooperación regional. Sin embargo, no ha habido un planteamiento, en términos de estrategia de la cooperación, acerca de cómo abordar la cooperación con la región, teniendo en cuenta que América Latina tiene entidad propia como unidad, en términos culturales, históricos y/o políticos (Ayuso, 2016), más allá de una tímida reflexión sobre los ODM+ desarrollada entre 2005 y 2010. Desconocer esta realidad, más allá de las instancias o estructuras de integración existentes, ha sido probablemente una de las mayores carencias de la cooperación española. Solo la AECID, a propósito del acompañamiento al sistema iberoamericano de desarrollo, ha planteado algunas directrices de trabajo, que se han ido plasmando institucionalmente de forma tenue en la Unidad de Apoyo de la Dirección de Cooperación con América Latina y el Caribe<sup>12</sup>.

Desde 2010 apenas se ha desarrollado ninguna estrategia de cooperación, a pesar de las importantes transformaciones de la política con sus países antes planteadas. Los dos directores de Cooperación con América Latina de la AECID entre 2011 y 2016 elaboraron unas orientaciones denominadas Oportunidad para el Cambio (Garranzo y Colomer, 2018), que aportan una orientación estratégica innovadora para el trabajo con la región, pero que han sido publicadas por la AECID en 2018 sin que eso implique que adquieran la categoría de estrategia. A finales de la década, la Dirección de Cooperación con América Latina y el Caribe de la AECID también sistematizó y planteó las perspectivas para el futuro de la cooperación triangular, que aunque ha sido publicada tampoco tiene la condición de estrategia de trabajo (Ramos y López, 2021).

Más recientemente, en 2019, la reflexión en torno al enfoque de Desarrollo en Transición desarrollado por la CEPAL y el Centro de Desarrollo de la OCDE ha sido reconocido como un marco clave para desplegar la política española de asociación con la región, que incorpora, además, algunas de las principales premisas sobre las que había avanzado en los últimos años. Así, el secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y el Caribe, Juan Pablo de Laiglesia, planteó en 2019 la pertinencia de abrazar este enfoque como forma de superar la graduación como criterio para la asignación de fondos de desarrollo y, por tanto, como espaldarazo definitivo a la posición española, crítica con el indicador de renta como dimensión prioritaria para medir el desarrollo (de Laiglesia, 2019), que ya se había manifestado con la estrategia con los PRM y a través de la reflexión en torno a los ODM+. La adhesión a dicho enfoque se ha visto impulsada de forma activa especialmente por la Fundación Carolina, por la FIIAPP y por la AECID. Es de esperar, por tanto, que a nivel estratégico<sup>13</sup> y en el proceso de reforma actual, se apueste por este enfoque y, sobre todo, se asuma un posicionamiento internacional fuerte en su aterrizaje, en tanto recoge los posicionamientos en torno a la graduación que España inició hace más de una década y reconfigura y reconceptualiza una forma de hacer cooperación en la que el país puede aportar experiencias y aprendizajes muy valiosos (Ramos y Jung, 2019).

<sup>12</sup> En alguna ocasión se ha planteado la oportunidad de crear una jefatura de departamento que se ocupara de los programas regionales de América Latina, dado el volumen de trabajo que en la práctica se orienta a la región como tal.

<sup>13</sup> El Informe elaborado por DGPODES (2021) de seguimiento de 2019, en el que se marcan las principales orientaciones del cambio que impulsa el gobierno actual, apenas hace una mínima referencia a este tema.

No obstante, la “Estrategia de Acción Exterior 2021-2024” no menciona de forma especialmente relevante la asociación con América Latina, aunque sitúa la solidaridad como uno de los ejes de acción para el próximo cuatrienio a nivel global. De hecho, esta Estrategia hace referencia a la región latinoamericana en la misma medida que el resto de regiones, como África o Asia. En la focalización con América Latina, se hace énfasis sobre el “acervo de valores, intereses y prioridades que se traducen en la convergencia de posiciones sobre los grandes temas que vertebran la agenda internacional”. Esta premisa ya pone de manifiesto la oportunidad de establecer una relación estratégica con una región integrada por países socios en condiciones de horizontalidad. Además, se apuesta por la capitalización de los vínculos existentes para contribuir al desarrollo de la región, identificando como desafíos para la cohesión social el impulso a las infraestructuras, la modernización de economías y el fortalecimiento de instituciones. Hacia estos dos últimos ejes se centra la relación con la región, fomentando además el eje europeo y el iberoamericano como encajes clave de su acción exterior con esta<sup>14</sup>.

El tercer aspecto que ilustra esta disociación viene marcado por el hecho de que las sucesivas orientaciones estratégicas y normativas tampoco han encajado a cabalidad con las agendas sociales y políticas de los países de la región. Los principales problemas de América Latina —como la desigualdad en sus diferentes planos, la violencia, la debilidad institucional o la ineficiente estructura productiva—, han sido recogidos solo parcialmente en los sucesivos PD. De acuerdo con todo ello, la cooperación con la región se ha hecho sin un encaje adecuado en los marcos normativos que la debían guiar, forzando el ajuste de las acciones a los, por otra parte laxos, estándares de estos PD y dificultando, no solo el trabajo, sino también el seguimiento de las acciones.

Sin embargo, y a pesar de todo, la realidad es que los países de la región han seguido siendo los principales beneficiarios de la AOD española. Seis de los diez principales receptores (Tabla 8) siguen siendo latinoamericanos y cuatro países de América Latina se han mantenido en este grupo desde 2010 (Perú, Nicaragua, Guatemala y El Salvador), habiendo salido de esta lista Bolivia y Honduras, y entrando en contrapartida países en crisis, como Venezuela, y en situación especial, como Colombia.

**TABLA 2. Principales receptores de AOD de España**

Principales 10 receptores	2010	Principales 10 receptores	2019
Túnez	145,6	Venezuela	69,1
Haití	143,5	Colombia	51,8
Perú	108,7	El Salvador	38,5
Nicaragua	97,8	Siria	31,8
Guatemala	85,5	Perú	24,9
Marruecos	83,4	Guatemala	21,5
El Salvador	78,8	Mali	21,5
Honduras	63,6	Ucrania	20,1
Bolivia	63,6	Marruecos	19,7
Afganistán	56,0	Nicaragua	17,3

Fuente: Elaboración propia a partir de datos CAD-OCDE.

<sup>14</sup> Especial atención requiere en la Estrategia la búsqueda de una salida a la crisis en Venezuela, y el “impulso y seguimiento a las iniciativas en curso para facilitar el acceso a financiación de los países de ingresos medios de la región y mantener el esfuerzo solidario en la UE para responder a la crisis de salud y económica que plantea la COVID-19”, así como el apoyo a la Conferencia Iberoamericana.

El resto de actores sigue la misma pauta, de forma que en todos ellos América Latina es el principal destino de su cooperación. Todos los actores han destinado el mayor porcentaje de sus presupuestos hacia los países de la región, destacando especialmente las comunidades autónomas y las universidades (Tabla 3).

**TABLA 3. Porcentaje de AOD destinada a América Latina, sobre el total asignado geográficamente**

Administración General del Estado	Comunidades autónomas	Entidades locales	Universidades	Total
0,41	0,51	0,47	0,49	0,44

Si, en lugar de los fondos, se toma en cuenta el número de proyectos desplegados y gestionados, donde más proyectos llevan a cabo las ONGD españolas es en Guatemala (246), seguida de India (245), Perú (182), Senegal (160), Colombia (157), Bolivia (150) y El Salvador (149). Asimismo, los países con mayor número de oficinas son Nicaragua (19), El Salvador y Guatemala (17), Senegal (16) y Bolivia (14).

Estos datos ponen de manifiesto que, aunque durante años se ha promovido una reorientación geográfica de la cooperación española hacia los países más pobres, la potencia de la relación de España con la región latinoamericana, al margen del nivel de renta, es de tal magnitud que cualquier proceso de reforma que se lleve a cabo debe reconocer, asumir e impulsar esta realidad. Si a ello se le suma el potencial del trabajo conjunto con la región en el momento actual de la agenda global del desarrollo, debería asumirse, de una vez y de forma explícita, que la asociación con América Latina es prioritaria para la cooperación española, que constituye su principal activo y que es donde acumula mayor ventaja comparativa. Esta contundente premisa debería reflejarse, también de forma prioritaria, en el nuevo modelo resultante de la reforma.

#### **b. Entre los nuevos y los viejos instrumentos en la cooperación con América Latina**

Tal como se ha señalado, en América Latina se han desplegado, desde hace años, modalidades de cooperación tendentes a superar formas obsoletas y poco adecuadas para trabajar con los PRM o para abordar de forma conjunta la implementación de la Agenda 2030. De hecho, esta Agenda contribuyó a situar a la región latinoamericana en el centro del escenario del desarrollo internacional del que la habían sacado tanto los ODM como los rigores del CAD y su vinculación al PIB como criterio único de desarrollo. La Agenda 2030 también ha promovido nuevas formas de hacer, impulsando la conformación de alianzas de actores y poniendo en valor dos recursos que, precisamente, definen a la cooperación española con América Latina: trabajo con instituciones públicas basado en el aprendizaje y en la generación de confianza, y apoyo al proceso de políticas públicas inoculando conocimiento técnico al mismo.

En relación al primero, la cooperación española ha sido especialmente rica en generar confianza a través del diálogo y del intercambio entre instituciones públicas. Además, la presencia constante en los países a través de las OTC y de las ONGD, y la promoción de espacios regionales con altos niveles de horizontalidad, fueron generando, a lo largo de los años, vínculos personales e institucionales que han resultado especialmente valiosos para mantener una cooperación incluso carente de recursos financieros; de hecho, las instituciones socias la han valorado por ser una cooperación cercana, flexible y empática. La apuesta por formas de cooperación más horizontales, como la cooperación regional, la

triangular y el apoyo a la cooperación Sur-Sur, permitió en la última década seguir participando en el desarrollo de la región, haciéndolo, además, de forma aceptable para los cánones del CAD.

En este esquema constituyen experiencias de cooperación avanzada las múltiples iniciativas de cooperación triangular existentes, el apoyo a las agencias nacionales de desarrollo para impulsar la cooperación Sur-Sur, el respaldo al PIFCSS, el impulso a la renovación de la cooperación iberoamericana, la gestión de programas regionales europeos basados en el diálogo de políticas y en el aprendizaje mutuo, como Euroclima+ gestionado por AECID y FIIAPP, o EUROsociAL+, COPOLAD o El PAcCTO, gestionados por FIIAPP, o el acompañamiento al Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) a través del Fondo España-SICA, entre otros.

En relación al segundo recurso, la cooperación técnica orientada al diálogo de políticas también cuenta con una larga trayectoria, desde los tiempos en que, por ejemplo, a través del PIFTE se facilitó el apoyo de la Administración pública española hacia sus homólogos latinoamericanas. Los diversos ajustes realizados en el programa desde 2007 en adelante, y su posterior transformación en Interconecta, como programa específico de gestión del conocimiento, enfatizaron en la horizontalidad como elemento clave para integrar al programa en los nuevos esquemas de la cooperación internacional. La FIIAPP por su parte desarrolló un modelo de cooperación técnica pública que prima principios ajustados al nuevo contexto, como el de *mutual learning*, que despliega en la gestión de sus programas regionales y bilaterales.

De igual forma, también constituyen ejemplos de cooperación avanzada algunas líneas de trabajo promotoras de la innovación científica y tecnológica, muy puntuales, pero muy significativas, como las que ha llevado a cabo la AECID en Ecuador durante la vigencia del MAP 2014-2018, hasta el punto de que este eje orientó toda la cooperación con el país. La estrategia desplegada en cultura y desarrollo que se viene promoviendo por la AECID a través de los centros culturales, o la especial apuesta desde la Oficina de Ayuda Humanitaria por definir una estrategia diferenciada y flexible con la región, son asimismo ejemplos de acciones especialmente ajustadas al actual contexto. También vale la pena destacar el apoyo a la sociedad civil a través de algunas ONGD con el fin de fortalecer sus capacidades de incidencia política, presión y rendición de cuentas, aspectos clave para fortalecer las democracias y para promover cambios efectivos. Estos son solo algunos ejemplos, de los muchos que podrían incluirse, de modalidades avanzadas especialmente útiles para la nueva etapa.

Sin embargo, en paralelo a esta cooperación, se han mantenido otras modalidades basadas en esquemas tradicionales, cristalizadas en proyectos atomizados y focalizados en sectores o grupos sociales específicos y en la provisión de servicios básicos —especialmente en el ámbito rural—, o en proyectos orientados al fortalecimiento institucional, llevando a cabo funciones propias de estas instituciones y desembocando, por tanto, en procesos “en bucle” de acompañamiento sin fin. Los ejemplos en este acápite son también muy numerosos.

Apostar, por tanto, por reforzar, apuntalar, escalar y mejorar los modelos de cooperación avanzada con la región ya existentes es especialmente necesario en la actual coyuntura para facilitar una asociación que sea realmente efectiva y promueva transformaciones profundas a través de políticas públicas. En este sentido, también se requiere superar los tipos de cooperación atomizada que, o bien refuerzan y acompañan solo a determinados grupos de población o a instituciones, de forma muy limitada; o bien suplantando sus funciones. En este marco, promover el trabajo con múltiples actores a través de alianzas y partenariados constituye otro elemento clave para avanzar en una mejor asociación con la región.

### ***c. Entre la multidimensionalidad del desarrollo sostenible y la focalización de las acciones***

También resulta de relevancia marcar el dilema en torno a los objetivos a los que deben orientarse las acciones de la cooperación española. La Agenda 2030 apuesta por una visión del desarrollo sostenible que se despliega de forma multidimensional y multisectorial. El ajuste sectorial que se ha realizado entre las líneas de trabajo de la cooperación española y los ODS es muy valioso, como valioso es el Informe de Seguimiento de la Cooperación de 2019 que computa el aporte TOSSD de la cooperación española en cada ODS. Más compleja, sin embargo, resulta la incorporación de los principios y premisas en los que se apoya la Agenda 2030, especialmente la intersectorialidad, ya que la cooperación española sigue estructurada de forma clara en términos sectoriales, lo que sin duda complica la adaptación de sus acciones al efectivo cumplimiento de la Agenda. De hecho, se puede señalar que hasta el momento la cooperación española ha incorporado muy débilmente las premisas en las que se sustenta la Agenda, a pesar del esfuerzo de la DGPOLDES por adaptarla como marco orientador general, de las iniciativas llevadas a cabo desde la Dirección de la AECID o del reacomodo del trabajo a esta Agenda que están llevando actores como la cooperación vasca y la andaluza o instituciones como la Fundación Carolina, entre otros.

Aunque la cooperación española con América Latina ha planteado algunas iniciativas que promueven la visión del desarrollo sostenible desde una perspectiva multisectorial, la mayor parte de sus acciones siguen marcadas por prioridades sectoriales, focalizadas hacia sectores y objetivos muy concretos. El acompañamiento a desafíos globales o retos multidimensionales resulta de difícil encaje en estructuras organizadas sectorialmente y en marcos estratégicos con una mirada especialmente rígida. De hecho, esta orientación de la cooperación española sigue sin ser apenas cuestionada (Olivé y Pérez, 2016), aceptándose sin mayor reflexión la pertinencia de predefinir sectores que luego no necesariamente se ajusten a las agendas nacionales o regionales, o de promover modelos de gestión basados en una planificación de objetivos que no necesariamente encaja con las realidades cambiantes. Esta sectorialización limita además la capacidad de materializar los convenios de las instituciones públicas españolas en ámbitos que exceden esta priorización sectorial.

La apuesta por modelos de cooperación más flexibles y adaptables (Pett, 2019), orientados, por ejemplo, a grandes desafíos nacionales, regionales o globales, es todavía escasa en la cooperación española, por lo que debería plantearse la pertinencia de mantener un modelo tan sectorializado como el actual, y la conveniencia de apostar por la orientación de la cooperación hacia los grandes desafíos del desarrollo que marca la Agenda 2030. El documento “Una nueva visión para la cooperación de España” (MAUC, 2021) parece apuntar en esta dirección, marcando solo la orientación hacia las metas globales de desarrollo y estableciendo prioridades genéricas en pobreza y desigualdad, cambio climático e igualdad de género.

## **4. Los desafíos del nuevo ciclo de la cooperación española con América Latina**

Parece incuestionable el hecho de que la cooperación española con América Latina se encuentra ante las puertas de un nuevo ciclo. Ahora bien, el diseño de este se definirá de acuerdo a la forma de encaje de la asociación de España con la región en tres contextos diferentes: los cambios en la cooperación europea, el impacto de la pandemia en la región latinoamericana y el proceso de reforma de la cooperación española.

### ***4.1. La cooperación española con América Latina en el marco de la transformación de la cooperación europea***

La UE ha modificado sustancialmente su política de cooperación, transformando sus instrumentos de financiación y gestión para el periodo 2021-2027. La principal novedad de esta transformación es la

creación del Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación (NDICI-Global Europe, por sus siglas en inglés), que sustituye a diferentes instrumentos geográficos y temáticos del marco anterior, incluyendo partidas de AOD junto a otras que no lo son. Este instrumento promueve la flexibilidad para abordar retos globales en el marco de la Agenda 2030 (Sanahuja y Ruiz, 2020). Además, siguiendo a Jung (2021), el NDICI-Global Europe aporta importantes novedades en lo que se refiere a América Latina. En primer lugar, establece grandes retos sectoriales a los que asigna metas de gasto: migraciones, desarrollo humano, cambio climático, educación o género. Estos retos complementan la principal agenda de la UE para los próximos años, que tiene también dimensión internacional: la agenda verde y la agenda digital. En segundo lugar, apuesta por el principio de *geografización* como prioridad para la asignación de fondos, con el fin de que las acciones generen mayor impacto geopolítico. En tercer lugar, sitúa el principio del *policy first*, incluyendo valores e intereses, en un lugar prioritario sobre las asignaciones de fondos y de inversión. Finalmente, y de acuerdo con Jung (2021), promueve un modelo de trabajo colaborativo denominado Equipo Europa entre los Estados miembro y la Comisión, con el fin de asegurar un mayor impacto de las acciones y de favorecer la complementariedad entre actores<sup>15</sup>.

Esta importante transformación constituye un espacio de oportunidad para la cooperación española en su conjunto, que puede encontrar en este proceso orientación para su propia reforma, y refuerzo para su posicionamiento en la asociación de Europa con América Latina, especialmente en el contexto de reacomodo europeo en el escenario global y de impulso de su modelo de desarrollo a partir del Pacto Verde (Sanahuja, 2021a).

Sin embargo, esta ventana de oportunidad se ve limitada por algunos hechos, entre ellos, la secular dificultad de la cooperación española para insertarse y coordinarse de forma idónea con la cooperación europea, tal como ha señalado el Informe del Consejo de Cooperación (2020). Aunque es verdad que América Latina forma parte de la acción exterior en cooperación europea desde la entrada de España en la UE (Jáuregui, 2020), también lo es que España no ha tenido la capacidad de orientar y situar mejor a la región en el contexto europeo de cooperación (Sanahuja y Ruiz, 2020). En tanto España no ha conseguido situar estratégicamente en su propia política la cooperación con la región, difícilmente ha podido contribuir a situarla en la cooperación europea. A pesar de ello, América Latina está incluso mejor posicionada, al menos estratégicamente, en esta cooperación que en la española.

Hasta ahora, y más allá del caso de la FIIAPP, las orientaciones de la UE apenas consiguen permear la forma de cooperar de España con la región. Esto es especialmente claro en la actuación de actores de la cooperación descentralizada y local que, al margen de algunos casos puntuales, como el de la cooperación extremeña, se sitúan lejos del marco europeo. Tampoco las experiencias de trabajo conjunto con la UE, especialmente la cooperación delegada, han facilitado un adecuado encaje y coordinación. A pesar del volumen de fondos gestionados y la posición de España como donante líder en las numerosas operaciones desplegadas en la región, no ha habido una estrategia definida que articule —más allá de las valiosas orientaciones para su gestión (DCALC y Carrero, 2013)— a los actores implicados, y que permita capitalizar en clave de desarrollo esta importante alianza entre España y la UE. Las diferencias entre los actores que gestionan operaciones de cooperación delegada son, además, significativas, evidenciándose, una vez más, las carencias de coordinación que aquejan a la cooperación

---

<sup>15</sup> El enfoque Equipo Europa se está desplegando ya en la programación de las Team Europe Initiatives (TEI). También se ha explorado el enfoque en la respuesta europea a la COVID-19, tanto en su vertiente crisis como recuperación. La Comisión está trabajando, a modo de experiencias piloto, en tres países de la región: Argentina, Ecuador y Costa Rica. La FIIAPP está actuando como Secretaría Técnica en esos dos últimos países, apoyando a las delegaciones de la UE en la articulación y coordinación de actores europeos, Estados miembro y programas, para ofrecer respuestas coordinadas y complementarias a las necesidades priorizadas por los gobiernos.

española en su conjunto<sup>16</sup>. Así, la AECID ha encontrado en la cooperación delegada una vía de superación de los recortes de fondos de la década de 2010, en tanto que para la FIIAPP ha servido de oxígeno para justificar su propia razón de ser al servicio de las Administraciones públicas (AECID, 2018).

Sin embargo, también hay experiencias que pueden servir de facilitadoras de una mejor coordinación y encaje entre la cooperación española con América Latina y la cooperación europea. Por una parte, es relevante el papel de la FIIAPP como institución gestora de programas europeos, especialmente reconocida por su liderazgo en la gestión de programas regionales en América Latina. La FIIAPP ha desarrollado un modelo de cooperación construido sobre el intenso legado de cooperación técnica pública española, pero actualizado con elementos más avanzados y acordes con el marco europeo, como el aprendizaje mutuo o el diálogo de políticas. De hecho, se puede señalar que la FIIAPP está más incardinada en la cooperación europea que en la española.

Por otra parte, en la medida en que la UE está potenciando el trabajo a través de modalidades como el diálogo de políticas, la cooperación técnica, la cooperación triangular y los *Twinings* como modalidades virtuosas para esta nueva etapa, la cooperación española puede aportar su larga trayectoria de acompañamiento a políticas públicas y de movilización de *expertise* público, así como su experiencia de trabajo con PRM a través de la cooperación triangular y regional, tal como ha reconocido la propia UE (Butkeviciene, 2019). Estas experiencias deberían posicionarse como legados valiosos para mejorar la colaboración y asociación con países en diferentes niveles de desarrollo, con el fin de evitar errores del pasado, de identificar las innovaciones reales y de superar el problema del “eterno retorno” de la cooperación española.

Además, España aporta su peso en la región, que va más allá del que generan los vínculos de la cooperación y que debe ser capitalizado políticamente (Sanahuja, 2021b) tanto en Europa como en América Latina, donde la competencia de actores es cada vez mayor. Para ello, España debe posicionarse de forma contundente en el debate sobre Desarrollo en Transición aportando no solo su experiencia, sino sobre todo su capacidad de interpretar la región y de contribuir a mejorar teórica y metodológicamente este enfoque. En todo caso, este posicionamiento debe llevarse a cabo en el marco de una estrategia global para actuar como pivote y motor en la promoción del diálogo eurolatinoamericano en el ámbito del desarrollo en el actual contexto pandémico.

Esta estrategia debe contemplar, además —como elemento nuclear y no accesorio—, la necesidad de articular, de forma sofisticada, el espacio iberoamericano con el eurolatinoamericano que, lejos de ser excluyentes, son complementarios. De nuevo el papel de España como pivote o motor, que no puente, es clave. Para ello se requiere desarrollar una estrategia compleja, que otorgue un rol mucho más potente a los espacios de coordinación y complementariedad ya existentes, como el que representa el enfoque Equipo Europa. Este posicionamiento debe liderarse desde el más alto nivel, promoviendo implicación y división del trabajo con todos los actores. En este marco, la FIIAPP, como gestor principal de programas europeos, y la Fundación Carolina, como instancia de reflexión y conexión con el ámbito académico, deberían asumir un papel esencial en el acompañamiento a la estrategia política marcada y liderada desde el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, y en la que participen todos los actores.

#### **4.2. La cooperación con América Latina en el contexto de la pandemia de la COVID-19**

El impacto de la pandemia en los países latinoamericanos, en diversas formas y sobre diversos planos, obliga necesariamente a revisar la forma de plantear el compromiso español con el desarrollo de la re-

---

<sup>16</sup> Tanto AECID como FIIAPP forman parte de la Practitioners Networks for European Development Cooperation, que agrupa a las principales agencias implementadoras (<http://www.dev-practitioners.eu/>).

gión. Tal como han puesto de manifiesto diversos estudios recientes (CEPAL, 2021; OCDE, 2020), la COVID-19 ha impactado no solo en el plano de la salud, sino también en dimensiones sociales como el aumento de la pobreza, la precarización del empleo o el incremento de la desigualdad en múltiples dimensiones, incluida la de género. Este contundente impacto hace necesario revisar la agenda social y económica de la región (CEPAL, 2021; Ocampo, 2021). Además, la pandemia ha obligado, en todo el mundo, a modificar modelos de trabajo, de productividad y de educación, con la digitalización, en sus diversos planos, como nuevo eje de crecimiento y desarrollo.

Todos estos efectos están teniendo un impacto directo en las agendas políticas de los países de la región. Por una parte, la pandemia ha resaltado la necesidad de proteger el sector público de salud, promoviendo acciones que faciliten el acceso universal a los servicios. Especialmente relevante resulta el apoyo a la vacunación universal, para que todos los países puedan acceder a los mercados de vacunas, promoviendo políticas de transparencia en la vacunación que eviten privilegios y corruptelas en torno al proceso. De igual forma, la pandemia ha puesto de manifiesto la necesidad de contar con sistemas de protección y de seguridad social que limiten los tremendos impactos socioeconómicos que están generando las políticas de confinamiento y restricciones necesarias para frenar el contagio<sup>17</sup>. Finalmente, lo que ha puesto de manifiesto la pandemia es la oportunidad de resituar el papel del Estado como proveedor de servicios de calidad y de protección, para lo que se requiere revisar el pacto social y el modelo fiscal que lo sustenta (CEPAL, 2020).

De igual manera, la pandemia está intensificando de forma muy significativa algunas de las principales brechas que obstaculizan el desarrollo de la región, como la de género o la digital. En el primer caso, la COVID-19 está teniendo un impacto diferenciado por razones de género, poniendo de relieve la brecha salarial, la mayor informalidad en el empleo para las mujeres y las dificultades en la conciliación como principales dimensiones de esta brecha. Por otra parte, la digitalización como proceso que facilita la productividad, la inserción laboral y la educación, también está siendo incorporada de diferente forma, mostrando con toda crudeza la profundidad de la brecha digital, que se combina especialmente con otras brechas, como la etaria o la de género.

Estos impactos obligan necesariamente a España a reposicionar su agenda con la región, potenciando líneas de trabajo ya consolidadas y especialmente oportunas en estos momentos, como las de lucha contra la desigualdad o la de género; recuperando otras, como las de acompañamiento a la reforma de los modelos tributarios y fiscales<sup>18</sup>; o aportando conocimiento de calidad para políticas de reducción de brechas, usando sus propios recursos, con sus socios o a través de espacios regionales, especialmente el iberoamericano. España debería facilitar espacios de debate y reflexión sobre la necesaria e imperiosa reforma fiscal pendiente en la región, así como para avanzar en modelos de recuperación en la línea del *Building Back Better*, es decir, tomando como hoja de ruta la Agenda 2030 y por medio de la promoción de agendas verdes y sociales en la región<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Es interesante el trabajo que durante este año ha realizado la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (OISS), poniendo en común las experiencias de protección desplegadas por los diferentes países. El espacio iberoamericano en su conjunto ha reaccionado de forma muy positiva y rápida facilitando el intercambio de experiencias en las respuestas a la pandemia.

<sup>18</sup> La AECID desplegó durante años un intenso trabajo en el ámbito fiscal y tributario —de la mano del Ministerio de Hacienda y de la Agencia Tributaria—, especialmente orientado a países como Uruguay, Perú o Guatemala. En estos momentos, solo EUROSociAL+ sigue trabajando en esta línea. La cooperación técnica pública española ha sido reconocida, y captada, por organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT).

<sup>19</sup> En esta línea están apuntando la CEPAL y la OCDE, al dedicar el próximo *Latin American Outlook* precisamente al tema de pactos sociales.

El gobierno español reaccionó de forma rápida al impacto de la pandemia, definiendo un posicionamiento conjunto de la cooperación española por medio de la “Estrategia de Respuesta Conjunta de la Cooperación Española ante la crisis de la COVID-19”, y marcando a la región latinoamericana como área especialmente requerida de un tratamiento específico para la acción exterior, a través de una reflexión interna, en la que se incluye la política de cooperación (MAUC, 2020a).

La Estrategia representa una buena reacción en tiempo y forma a una coyuntura crítica especialmente grave, muy valiosa por tres razones. Por una parte, porque ha supuesto un modelo de respuesta rápida, reaccionando de manera inmediata a una situación que no permitía retrasos. Además, representa un modelo de coordinación de actores, hecho que contrasta con la carencia de experiencias de este tipo de los últimos años. Sería oportuno seguir avanzando en la coordinación, no solo en el momento de la definición estratégica, sino también en el de su implementación, para lo que habría que implicar a otros actores que resultan especialmente valiosos en estos momentos, como universidades o centros de investigación. Finalmente, la Estrategia promueve un posicionamiento en torno a grandes objetivos y desafíos globales que representa, sin duda, un eje sobre el que avanzar en el futuro, especialmente en lo que se refiere a los retos de salud y protección social. Sería oportuno incluir también el acompañamiento que puede hacer España a la recuperación a través de la UE, de la promoción del multilateralismo y del mejor acceso de la región a los mercados financieros y crediticios. Ahora bien, el reto de la Estrategia es su implementación y su dotación de recursos; de otra forma, se convertirá en un ejemplo más de disociación entre lo normativo y lo real.

Igualmente, la “Propuesta para la Política de Acción Exterior y de la Cooperación Española con América Latina” (MAUC, 2020b) señala, por una parte, los rasgos diferenciados, por especialmente graves, del impacto de la pandemia en la región y, por otra, los ejes a través de los cuales la cooperación podría resultar valiosa en la etapa de recuperación: posicionamiento fuerte a favor de la democracia y apoyo a una salida social y verde de la crisis. E insta a hacerlo, sobre todo, reforzando el multilateralismo, apostando por una medición del desarrollo basada en indicadores multidimensionales y potenciando los activos que ya tiene: cooperación horizontal, técnica, triangular y Sur-Sur, y con un fuerte énfasis en la dimensión de cultura y desarrollo, de ciencia y tecnología, y de cooperación financiera.

Finalmente, la pandemia también ha tenido un impacto claro en la gestión de la cooperación, promoviendo, por necesidad, unos procesos de trabajo basados en las comunicaciones virtuales y no presenciales, así como poniendo de relieve la posibilidad de superar un modelo de cooperación intensivo en viajes. Las nuevas tecnologías están supliendo los viajes sin grandes inconvenientes, e incluso con muchas ventajas, aunque habrá que valorar cómo evoluciona el trabajo *online* cuando ya no esté apoyado en relaciones de confianza construidas de modo presencial. La digitalización en los procesos debe obligar a repensar muchos de los modelos existentes y la oportunidad o no de mantenerlos, así como las ventajas de modelos de trabajo más orientados a resultados y no basados en el presencialismo. Resulta interesante, por ejemplo, la apuesta por la actividad virtual del Programa Interconecta de la AECID. En cualquier caso, será necesario determinar a futuro el balance idóneo presencial/virtual del trabajo en cooperación al desarrollo, decisión en la que entrarán en liza las tendencias más conservadoras con los impulsores de la modernización a través de la digitalización.

### ***4.3. La cooperación con América Latina ante el proceso de reforma de la política de cooperación***

Finalmente, y precisamente por todo lo anterior, resulta clave situar la cooperación con América Latina en el marco del proceso de reforma de la cooperación española. Este encaje puede promoverse a través de tres ejes: el estratégico, el de los instrumentos y modalidades y el operativo.

En el nivel estratégico, un primer elemento a considerar es la pertinencia de definir un modelo diferenciado de cooperación con América Latina, tomando en cuenta las particularidades del trabajo con la región como experiencia de cooperación con países de Desarrollo en Transición, y también la trayectoria diferenciada y difícilmente estandarizable de la asociación de España con los países latinoamericanos.

En ese sentido, hay que señalar que ninguna de las propuestas conocidas hasta ahora plantean líneas de acción específicas respecto a la región latinoamericana, a pesar de reconocerse por casi todas ellas que la cooperación con esta región constituye uno de los activos de esta política. Ni la propuesta del Consejo de Cooperación ni la de la Coordinadora hacen referencia a la región de forma expresa. Sin embargo, se considera oportuno establecer una estrategia diferenciada que eleve el nivel político de interlocución con la región y que contribuya a mejorar el posicionamiento como país en el contexto de la relación eurolatinoamericana. Definir una estrategia diferenciada implica priorizar a la región en la nueva política de cooperación, estableciendo un marco idóneo para una asociación horizontal y de trabajo conjunto en torno a retos globales y regionales que, por tanto, incorpore la dimensión política y el apoyo a la democracia como un eje indisoluble de la promoción del desarrollo.

Esta estrategia debe poner el foco en las necesidades específicas de la región, enmarcando los retos globales y comunes como espacios de diálogo y cooperación, no solo a nivel bilateral sino especialmente a nivel regional. De hecho, el enfoque regional debería ser esencial en el nuevo marco, no solo por sus ventajas para promover cambios y reformas —así como por el valor añadido que tiene España en este esquema—, sino porque de esa forma se podrían generar complementariedades con la UE, inserta, como se señaló, en pleno proceso de bilateralización de sus relaciones con la región. De hecho, esta apuesta europea se debe, básicamente, a la prioridad otorgada a la cooperación financiera con el Banco Europeo de Inversiones (BEI), que como banco de inversión (no de desarrollo) requiere avales soberanos. En ese sentido, y en tanto España no está aún preparada para este modelo (en contraste con la Agencia Francesa de Desarrollo, AFD, o el banco alemán de desarrollo Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW, por ejemplo), resulta especialmente oportuno continuar apostando por la cooperación técnica con enfoque regional. La articulación y vinculación entre los espacios eurolatinoamericanos e iberoamericanos debería ser, en este marco, prioritaria.

Un segundo elemento clave a considerar es el relativo a los procesos necesarios para facilitar la horizontalidad, el diálogo y la flexibilidad como esquemas clave en la nueva etapa. En este aspecto, es fundamental apuntalar las experiencias de cooperación avanzada con las que ya cuenta la cooperación española, revisando, para mejorarlos, los modelos de cooperación técnica, regional y triangular, y potenciando las modalidades más intensivas en conocimiento como insumo esencial para el diálogo y para el diseño e implementación de políticas de desarrollo.

En lo que se refiere al apuntalamiento de modelos de cooperación avanzada, como la triangular o la regional, así como la potenciación de la cooperación técnica, hay que señalar que aunque las experiencias son muy positivas, el margen de mejora en cuanto a gestión por resultados y capitalización política es muy amplio. En el caso de la cooperación técnica —y más allá de las limitaciones de la cooperación técnica pública desplegada por la cooperación española con la región, ya puestas de manifiesto en los últimos años (Ramos y Jung, 2020)—, se requiere seguir apostando por la gestión de un modelo de cooperación que sea acorde con el esquema de asociación horizontal requerido y que facilite la conformación de alianzas. De igual forma, la cooperación triangular reclama un mejor encaje, capitalización y gestión, en línea con lo que señalan Castiella (2020) y Ramos y López (2021).

En cuanto a la gestión de conocimiento, se hace necesario trabajar en torno a dos ejes: por una parte, contribuir a la reducción de asimetrías en el acceso al conocimiento, teniendo en cuenta las inequida-

des existentes también en los procesos de transferencia de políticas y el desigual acceso al reconocimiento global de las mismas (Ramos, 2021a); y, por otra, apoyar la creación y transferencia de conocimiento de calidad. Para ello, resulta necesario romper inercias y clientelas en la provisión de conocimiento para políticas, especialmente del sector público, ampliando el espectro de actores proveedores del mismo. Esto pasa por abordar una mejor coordinación y capitalización del sistema científico y universitario español. Más allá de las propias limitaciones de la estructura universitaria y científica, es necesario reforzar la capacidad de la cooperación española, especialmente de la AECID y de la Fundación Carolina, pero también de la cooperación descentralizada, para facilitar espacios de colaboración y encuentro, para generar reservorios conjuntos de innovación tecnológica, para apoyar los esfuerzos que de manera voluntariosa, obsoleta y desigual están realizando las universidades o para facilitar alianzas entre actores universitarios, sector privado y sociedad civil.

Estos son solo algunos ejemplos de líneas de trabajo a promover y consolidar, tomando en cuenta la amplia experiencia ya acumulada, como la del Programa Intercampus o los programas de becas MAEC. Impulsar nuevas iniciativas adaptadas a esta etapa en colaboración con la Conferencia de Rectores de la Universidades Españolas (CRUE) y con las universidades, nutrir de forma más contundente a la Fundación Carolina como institución idónea para promover alianzas público-privadas y de relación con el ámbito académico, continuar apoyando de forma más decidida y orientada a la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y a la SEGIB, así como al Programa CYTED representan ejemplos de ejes por donde se podría avanzar.

Un tercer elemento a considerar es el relativo al marco normativo y procedimental que aqueja a toda la cooperación y que resulta especialmente disfuncional para promover la flexibilidad que requiere la nueva etapa (Alonso y Atienza, 2019). Este elemento —probablemente la piedra angular de todo el proceso de reforma— debe ser contemplado más como un proceso de reforma de la Administración pública, en el que priman, por tanto, aspectos de gestión pública más que de desarrollo. En este punto, será necesario implicar al gobierno central en su conjunto (especialmente a Función Pública y Hacienda) así como al resto de administraciones autonómicas y locales, con el fin de identificar modelos institucionales y procedimentales de gestión que faciliten el tránsito hacia un nuevo esquema. Es necesario buscar alternativas o soluciones en el marco de la normativa general sobre subvenciones, las contrataciones del Estado o el régimen de incompatibilidades de la Función Pública. De igual forma, es necesario revisar el modelo de planificación existente, con el fin de que, sin dejar de reclamar resultados, se promuevan procesos menos rígidos y más adaptables.

También resulta relevante contemplar el impacto que tiene la alta fragmentación de la política de cooperación y la multiplicidad de actores que intervienen específicamente en el trabajo con América Latina. Es evidente que este rasgo constituye un activo, tal como ha puesto de manifiesto reiteradamente el CAD (2011, 2016). Sin embargo, la existencia de múltiples actores, concentrados especialmente en la cooperación con algunos países, genera enormes dificultades de coordinación que tienen un impacto negativo en términos de desarrollo. Establecer una adecuada división del trabajo entre instituciones del gobierno central, y de este y las comunidades autónomas y entes locales, es un gran desafío. Facilitar espacios de coordinación y apostar por modelos de cogobernanza, potenciando la Comisión Interterritorial, parece la vía más adecuada para superar la fragmentación y, sobre todo, para facilitar una cooperación más efectiva para alcanzar los ODS. En ese sentido, la referencia obligada para todos los actores, incluidos los de la cooperación descentralizada, debe ser la Alianza Global para un Desarrollo Eficaz y sus principios, por lo que la promoción de alianzas entre los actores gubernamentales, los de la sociedad civil y los del sector privado debe ser un ejercicio clave para esta nueva etapa. La experiencia de coordinación de actores de la cooperación española de la OTC de Perú representa un caso idóneo para replicar y escalar.

Asimismo, resulta necesario abordar la cuestión de la orientación sectorial de la cooperación y superar la priorización de sectores de intervención que se ajustan mal con las agendas políticas cambiantes y con las dinámicas de interacción entre actores. Tomando en cuenta que la Agenda 2030 define metas globales, debería contemplarse la oportunidad de marcar los ODS como ámbito genérico de intervención, añadiendo, quizá, una cierta priorización, en la línea que ya marca el documento del MAUC (2021), y promoviendo una mejor precisión en dos que, o bien no trata la Agenda, o bien lo hace de forma incompleta: la cultura y la gobernanza democrática, ámbitos en los que además la cooperación española tiene alguno de sus principales activos. El área de la gobernanza democrática, como seña de identidad de la cooperación española que perdió impulso y entidad en los últimos años, debe ser rescatada como área prioritaria para abordar el que es reconocido como uno de los principales obstáculos al desarrollo en la región: la capacidad institucional y la práctica democrática (CEPAL/OCDE, 2018) en sus diversas dimensiones. España ha tenido en este sector un bastión que debe ser potenciado en las circunstancias actuales, cuando más patentes son los riesgos vinculados al deterioro democrático y cuando más presente se hace la debilidad de las capacidades estatales para abordar la crisis de la pandemia.

Finalmente, resulta igualmente relevante abordar el tema de los recursos financieros como insumo esencial para la asociación con la región. La cooperación española con América Latina, al igual que la cooperación en su conjunto, requiere recursos, también humanos. No es posible abordar un serio proceso de reforma y una mejor asociación con la región si no se acompaña de un incremento de recursos de todo tipo. De otra forma, el punto de partida resulta tramposo, pues se mantienen las estructuras y las narrativas sin el acompañamiento presupuestario que da coherencia y honestidad al trabajo. Por tanto, resulta ineludible incrementar los fondos para poder llevar a cabo un modelo de asociación con la región más ajustado y eficaz. Incluso la cooperación basada en recursos técnicos requiere también recursos financieros para poder llevarse a cabo.

Mención aparte requiere la cooperación financiera, que se está posicionando como el principal vector de cambio para el nuevo ciclo para la asociación con la región. Si en alguna región se requiere un replanteamiento de la cooperación financiera es en América Latina, pues parte de sus ingentes desafíos en materia de desarrollo vienen dados por su dificultad para acceder a los mercados financieros. España ha hecho importantísimos avances en el desarrollo y la gestión de este tipo de cooperación, tanto en gestión como en desarrollo estratégico (AECID, 2018). Aun así, y de acuerdo con Alonso, “el sistema resultante es notablemente fragmentario, y está lejos de aprovechar las potencialidades que esa forma de cooperación encierra”. Los diversos mecanismos institucionales de cooperación financiera (COFIDES, FIEM y FONPRODE) ponen de manifiesto este potencial. Ahora bien, las limitaciones de España en esta materia son importantes: la fragmentación del sistema, los ingentes obstáculos normativos y de gestión, y la falta de estrategia global y de largo plazo (Alonso, 2019) ponen de relieve el ingente desafío que implica avanzar en esta modalidad, conformando instrumentos ágiles de financiación para el desarrollo (Atienza y Ruiz, 2019) y promoviendo modelos como el *blending*. Sin duda, el futuro ciclo de asociación con la región apunta hacia esta cooperación, pero mientras se consolida es necesario seguir apostando por una cooperación técnica basada en el diálogo y en la confianza como rasgos que le otorgan entidad, identidad y potencial.

## 5. Conclusiones

De acuerdo a lo planteado, distintos factores apuntan en la dirección de promover un cambio de ciclo en la cooperación española con América Latina, con el fin de poder adaptarse a un contexto que reclama una nueva forma de asociación basada en el diálogo y en la colaboración para superar los ingentes desafíos que afronta la región, algunos de los cuales son comunes y compartidos. Este nuevo

ciclo, por tanto, debe apuntar a cambios importantes en el compromiso español con el desarrollo de la región, pero debe hacerlo sobre la base de la intensa experiencia acumulada, de la que hay mucho por aprender.

Entre estas experiencias, adquieren especial valor en estos momentos la capitalización de todo el acervo de acciones de cooperación avanzada que se han llevado a cabo, especialmente en la cooperación con la región latinoamericana. En ese sentido, y reconociendo el compromiso que debe tener el país con las sociedades que más lo necesitan, conviene rescatar la particularidad de la región como socio principal en el actual contexto geopolítico y global y, en consecuencia, definir una estrategia de asociación específica que particularice la relación con la región. Más aún, América Latina debería contemplarse como socio prioritario en la nueva política de cooperación, por cuanto es en la cooperación con la región donde España tiene mayor valor añadido y ventaja comparativa, ya que está basada en vínculos históricos, culturales, sociales o económicos que desembocan, de forma natural, en la generación de espacios de confianza basados y reflejados en redes, iniciativas, alianzas e intercambios. Además, la asociación con la región constituye el principal potencial para el posicionamiento de España en asuntos globales y en avances en materia de desarrollo, especialmente en lo que se refiere a la implementación de la Agenda 2030.

En consecuencia, resulta conveniente elevar el nivel político de la asociación con América Latina, alineando de forma más clara el compromiso de la dimensión política de la acción exterior con el desarrollo de la región. Esto implica desplegar una estrategia compleja de posicionamiento europeo, latinoamericano y global, que promueva la asociación con la región como alianza clave para avanzar en agenda de desarrollo, recuperación pandémica y Agenda 2030. El enfoque de Desarrollo en Transición debe contemplarse como un punto de partida idóneo en el momento actual para una reflexión en torno a la cooperación con la región en la que España debe asumir un rol especialmente activo y de liderazgo.

La estrategia de asociación para el desarrollo con América Latina debe contemplar espacios de coordinación y división del trabajo para los distintos actores del sistema de cooperación español; también debe definir el modo de inserción con la cooperación europea, identificando especialmente espacios de complementariedad de forma que España potencie la cooperación técnica regional y el apoyo a las redes como su principal señal de identidad. Asimismo, debe definirse un modelo de multilateralismo selectivo, identificando de forma muy nítida los organismos internacionales con los que trabajar y para qué, sin asumir inercias ni clientelas en la cooperación multilateral propias de otros momentos. De igual forma, la estrategia de asociación para el desarrollo con América Latina tiene que definir la orientación básica en torno a grandes retos estratégicos, siempre en el marco de la Agenda 2030.

Más allá de estas orientaciones estratégicas, la priorización sectorial debería formar parte del diálogo y del compromiso con las agendas de desarrollo regionales y nacionales. En este marco, la identificación de nichos o políticas motoras, en las que España y América Latina tienen un valor añadido, pueden impulsar el desarrollo: apoyo democrático y fortalecimiento institucional, género, cohesión social, cultura, ciencia y tecnología, política fiscal y sostenibilidad ambiental.

En lo que se refiere a procesos y modalidades de trabajo, la cooperación española con la región debería priorizar aquello que ha demostrado saber hacer mejor: la promoción de plataformas de conocimiento, incluido el apoyo a las redes y a las alianzas; la cooperación regional, subregional e iberoamericana, y la cooperación triangular como vía idónea para seguir realizando cooperación bilateral. En cualquier caso, la acción humanitaria y la cooperación cultural deben seguir siendo ejes fundamentales de esta nueva etapa. Cuestión clave será seguir avanzando en el proceso de una cooperación financiera potente y acorde a los nuevos retos.

Mención aparte merece la cooperación iberoamericana como eje primordial a través del que España ha desplegado algunos de sus mejores ejemplos de cooperación avanzada. Como actor decisivo en el proceso de renovación de la cooperación iberoamericana, debe seguir apostando por ella como modalidad facilitadora de alianzas, acuerdos y diálogos basados en la confianza y en el conocimiento, elementos que son imprescindibles para una recuperación pospandemia democrática, social y ambiental. Para ello, debe reforzar la cooperación a través de este espacio regional, con recursos y acciones y sin falsos complejos (Ramos, 2021b). Además, debe participar de forma intensa en la reflexión y orientación estratégica que reclama esta cooperación, impulsándola, contribuyendo a situarla en el actual debate internacional sobre el desarrollo, y capitalizando el acervo de acciones impulsadas a su través. Su asociación con la región en condiciones de horizontalidad y aprendizajes mutuos refuerza el mejor posicionamiento como país en el escenario global que reclama la “Estrategia de Acción Exterior 2021-2024”.

Finalmente, un desafío no menor para esta nueva etapa, es el establecimiento de un marco institucional, normativo y procedimental adecuado. Por tanto, los aspectos vinculados a la gestión de la política deben estar posicionados en un lugar central, y no marginal, en el proceso de reforma, orientando los mayores esfuerzos hacia su mejora, pues no será fácil modificar normativas y procedimientos que son comunes a la Administración pública española o recabar recursos, tanto humanos como financieros, cuyo aporte requiere un alto compromiso político, así como la participación de otros ministerios, como Hacienda, o Política Territorial y Función Pública. Finalmente, las modificaciones de normativas, procesos y procedimientos, requerirá un debate sobre la dimensión estructural que debe tener la política, así como el modelo óptimo de planificación y formalización de la misma.

## Referencias bibliográficas

- AECID (2018): *Coordinación, eficacia e impacto. Las claves de la financiación europea delegada a España*, Madrid. Disponible en: [https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Publicaciones%20AECID/180410\\_cooperacion\\_delegada\\_con%20NIPO.pdf](https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Publicaciones%20AECID/180410_cooperacion_delegada_con%20NIPO.pdf).
- ALONSO, J. A. (2007): “¿Es necesario ayudar a los países de renta media?”, en IGLESIA CARUNCHO, M. (coord.): *Avances y retos de la cooperación española: reflexiones para una década*, Fundación Carolina/Siglo XXI Editores, pp. 157-170.
- (2013): *Cooperación con países de renta media: un enfoque basado en incentivos*, Madrid, AECID.
- (2019): “Financiación de la Agenda 2030 y la cooperación financiera: una nota sobre España”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 44, enero-junio, pp. 95-108.
- ALONSO, J. A. y ATIENZA, J. (2019): “Seis preguntas clave ante la reforma de la cooperación española”, *El País, Planeta Futuro*, 12-02-2019. Disponible en: [https://elpais.com/elpais/2019/02/11/planeta\\_futuro/1549883846\\_792714.html](https://elpais.com/elpais/2019/02/11/planeta_futuro/1549883846_792714.html).
- ATIENZA, J. y MACÍAS, I. (2020): “Cooperación española 2019-2020: en transición hacia la refundación”, en *La Realidad de la Ayuda 2020: Una refundación inaplazable para el mundo post COVID-19*, Oxfam. Disponible en: [http://realidadayuda.org/Informe\\_RDA\\_2020\\_04.pdf](http://realidadayuda.org/Informe_RDA_2020_04.pdf).
- ATIENZA, J. y RUIZ, S. (2020): “Deuda, fiscalidad y nueva financiación como respuesta ante el shock económico de la Covid-19”, *La Realidad de la Ayuda 2020: Una refundación inaplazable para el mundo post COVID-19*, Oxfam. Disponible en: <https://cdn2.hubspot.net/hubfs/426027/Oxfam-Website/oi-informes/informe-realidad-ayuda-2020.pdf>
- AYLLÓN, B. (2019): “España y la cooperación triangular: consolidando asociaciones horizontales”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 44, enero-junio, pp. 161-174.
- AYUSO, A. (2016): “El espacio iberoamericano en el orden global”, en BONILLA, A. y SÁENZ, S. (eds.): *Iberoamérica y el nuevo regionalismo*, FLACSO-SEGIB-AECID, pp. 35-61.

- (2007): “De París 2005 a Accra 2008: el compromiso con los resultados”, en IGLESIA- CARUNCHO, M. (coord.): *Avances y retos de la cooperación española: reflexiones para una década*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI Editores, pp. 565-582.
- BORRELL, J. (2019): “España en Europa y en el mundo: una hoja de ruta”, *Cuadernos de Santa Cruz*, nº 1, Madrid, junio. Disponible en: [http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/Documents/2019-06-21\\_CUARNOS\\_SANTACRUZ-1.pdf](http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/Documents/2019-06-21_CUARNOS_SANTACRUZ-1.pdf).
- BUTKEVICIENE, J. (2019): “La AECID como socio estratégico de la Comisión Europea en América Latina y el Caribe”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 44, enero-junio, pp. 79-94.
- CAD (2011): *Examen de pares 2011 España*, París. Disponible en: [https://www.cooperacionspanola.es/sites/default/files/examen\\_pares\\_cad\\_2011.pdf](https://www.cooperacionspanola.es/sites/default/files/examen_pares_cad_2011.pdf)
- (2016): *Examen de pares 2016 España*, París. Disponible en: [https://www.oecd.org/dac/peer-reviews/OCDE\\_Cooperaci%C3%B3n\\_al\\_Desarrollo\\_Ex%C3%A1menes\\_de\\_Pares-Principales\\_hallazgos\\_y\\_recomendaciones\\_del\\_CAD\\_2016.pdf](https://www.oecd.org/dac/peer-reviews/OCDE_Cooperaci%C3%B3n_al_Desarrollo_Ex%C3%A1menes_de_Pares-Principales_hallazgos_y_recomendaciones_del_CAD_2016.pdf)
- CALDENTEY, P. (2013): “La integración regional, marco de la cooperación horizontal en América Latina”, en ARRIOLA, S.; GARRANZO, R. y JIMÉNEZ, L. R.: *La renovación de la cooperación iberoamericana. Transformaciones para una agenda post-2015*, Madrid, AECID-SEGIB, pp. 289-305.
- CALVO, A. (2019): “El papel de la AECID y la cooperación española frente a los retos de la Agenda 2030”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 44, enero-junio, pp. 13-20.
- CASTIELLA, C. (2020): “Agenda 2030, Iberoamérica y cooperación triangular. Una alianza para el desarrollo”, en SANAHUJA, J. A. (ed.): *La Agenda 2030 en Iberoamérica: políticas de cooperación y “desarrollo en transición”*, Madrid, Fundación Carolina, pp. 441-465.
- CEPAL (2020): “Pactos políticos y sociales para la igualdad y el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe en la recuperación pos-COVID-19”, *Informe Especial Covid 19*, nº 8, Santiago (octubre). Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46102/4/S2000673\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46102/4/S2000673_es.pdf).
- (2021): *Panorama Social de América Latina*, Santiago. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020>
- CEPAL/OCDE (2018): *Perspectivas económicas de América Latina 2018: repensando las instituciones para el desarrollo*, Santiago.
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2021): Comparecencia de la secretaria de Estado de Cooperación Internacional ante el Congreso de los Diputados, nº 304, de 02/03/2021. Disponible en: [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-304.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-304.PDF).
- CONSEJO DE COOPERACIÓN (2020): *Un nuevo sistema de cooperación al desarrollo para hacer realidad la Agenda 2030: propuestas de reforma*, marzo. Disponible en: <http://www.consejocooperacion.es/2462-2/>.
- COORDINADORA DE ORGANIZACIONES PARA EL DESARROLLO EN ESPAÑA (2020): *Cooperación descentralizada en un nuevo sistema de cooperación española*. Disponible en: [https://coordinadoraongd.org/wp-content/uploads/2020/12/2020-10-20-Descentralizada-en-la-reforma-del-sistema\\_FINAL.pdf](https://coordinadoraongd.org/wp-content/uploads/2020/12/2020-10-20-Descentralizada-en-la-reforma-del-sistema_FINAL.pdf).
- (2021): *Un nuevo sistema de cooperación para transformar el mundo*. Disponible en: <https://coordinadoraongd.org/wp-content/uploads/2021/01/documento-reforma-sistema-FINAL.pdf>.
- DCALC y CARRERO, N. (2013): *Orientaciones para la gestión de acuerdos de Delegación*, Madrid, AECID. Disponible en: <https://docplayer.es/90501627-La-gestion-de-acuerdos.html>.
- DE LAIGLESIA, J. P. (2019): “La Agenda 2030 y América Latina y el Caribe. Ideas, políticas y experiencias para el ‘Desarrollo en Transición’”, *Análisis Carolina* nº 17/2019, Madrid, Fundación Carolina.
- DGPOLDES (2021): *Informe AOD 2019 - Seguimiento AOD (Actualizado TOSSD)*, Cooperación Española. Disponible en: [https://www.cooperacionspanola.es/sites/default/files/libro\\_de\\_seguimiento\\_aod\\_2019\\_v5\\_1.pdf](https://www.cooperacionspanola.es/sites/default/files/libro_de_seguimiento_aod_2019_v5_1.pdf).
- DÍAZ-RATO, A. (2007): “La cooperación española en América Latina”, en IGLESIA-CARUNCHO, M. (coord.): *Avances y retos de la cooperación española: reflexiones para una década*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI Editores, pp. 349-362.

- DOMÍNGUEZ, R. (2019): “La Constelación del Sur: la CSS en el cuarenta aniversario del Plan de Acción de Buenos Aires”, en DOMÍNGUEZ, R. *et al.* (coords.): *La constelación del Sur: lecturas histórico-críticas de la cooperación Sur-Sur*, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, pp. 13-135.
- GARRANZO, R. y COLOMER, M. (2018): *La cooperación española con América Latina y el Caribe 2012-2016. Razones para un cambio*, Madrid, AECID. Disponible en: [https://issuu.com/publicacionesaecid/docs/180312\\_razones\\_para\\_un\\_cambio](https://issuu.com/publicacionesaecid/docs/180312_razones_para_un_cambio).
- GARRANZO, R. y RUIZ, L. (2013): “Introducción”, en ARRIOLA, S.; GARRANZO, R. y JIMÉNEZ, L. R.: *La renovación de la cooperación iberoamericana. Transformaciones para una agenda post-2015*, Madrid, AECID-SEGIB, pp. 7-15.
- GODOY, T. (2019): “Cooperación descentralizada: impacto, autonomía y coordinación”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 44, enero-junio, pp. 47-56.
- HOMBRADO, A. (2008): “Coordinación entre el Gobierno central y las comunidades autónomas: asignatura pendiente de la cooperación española”, *Documento de Trabajo*, nº 20, Madrid, Fundación Alternativas.
- IGLESIA-CARUNCHO, M. *et al.* (2007): “Avances y retos de la cooperación española para el desarrollo. Aproximación a una visión de conjunto”, en IGLESIA-CARUNCHO, M. (coord.): *Avances y retos de la cooperación española: reflexiones para una década*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI Editores, pp. 3-38.
- JÁUREGUI, R. (2020): “No podemos olvidarnos de América Latina”, *Política Exterior*, nº 196, julio.
- JUNG, T. (2021): “Un nuevo ciclo en la cooperación euro-latinoamericana: valores compartidos e intereses”, *Documentos de Trabajo*, nº 47, Madrid, Fundación Carolina, Disponible en: [https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2021/05/DT\\_FC\\_47.pdf](https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2021/05/DT_FC_47.pdf).
- KHARAS, H. (2021): “Global development cooperation in a COVID-19 World”, *Global Working Paper #150*, Brookings Institution. Disponible en <https://www.brookings.edu/research/global-development-cooperation-in-a-covid-19-world/>.
- LARRÚ, J. M. (2019): “Cumplimientos e incumplimientos en la Cooperación Española: un análisis comparado”, *ARI 21*, Madrid, Real Instituto Elcano.
- LARRÚ, J. M.; OLIVIE, I. y PÉREZ, A. (2019): “Cooperación española y política exterior: trayectoria histórica comparada”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 44, enero-junio, pp. 21-34.
- MARTINELL, A. (2019): “Cultura es desarrollo en la cooperación cultural española”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 44, enero-junio, pp. 123-134.
- MARTÍNEZ, I. y SANAHUJA, J. A. (2010): “La cooperación descentralizada en España y el reto de la eficacia de la ayuda”, *ICEI Paper*, nº 18, Madrid, ICEI-UCM.
- MAUC (2020a): “Estrategia de respuesta conjunta de la cooperación española a la crisis del COVID-19: Afrontando la crisis para una recuperación transformadora”, Madrid. Disponible en: [https://cooperacionespanola.es/sites/default/files/estrategia\\_de\\_respuesta\\_conjunta\\_de\\_la\\_cooperacion\\_espanola\\_covid19.pdf](https://cooperacionespanola.es/sites/default/files/estrategia_de_respuesta_conjunta_de_la_cooperacion_espanola_covid19.pdf).
- (2020b): “Impacto de la COVID-19 en América Latina y El Caribe. Propuestas de acción para la política exterior y de cooperación española”, *Nota interna 25/05/2020-4*, Madrid.
- (2021): “Una nueva visión para la cooperación de España”, *Nota interna 4/5/2021*, Madrid.
- NIETO, S. y SALINAS, C. (2020): “América Latina bajo el enfoque del ‘desarrollo en transición’. Bases e implicaciones políticas”, en SANAHUJA, J. A. (ed.): *La Agenda 2030 en Iberoamérica: políticas de cooperación y “desarrollo en transición”*, Madrid, Fundación Carolina, pp. 61-92.
- OCAMPO, J. A. (2021): “Una nueva agenda de desarrollo para América Latina”, *Le Grand Continent*, 21 de febrero. Disponible en: <https://legrandcontinent.eu/es/2021/02/11/una-nueva-agenda-de-desarrollo-para-america-latina/>.
- OCDE (2019): “Decentralised Development Co-operation - Unlocking the potential of Cities and Regions”, *OECD Development Policy Papers*, nº 22, París, OCDE, diciembre.
- (2020): *COVID-19 en América Latina y el Caribe. Consecuencias socioeconómicas y prioridades de política*, París, OCDE. Disponible en: <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-en-ame->

- rica-latina-y-el-caribe-consecuencias-socioeconomicas-y-prioridades-de-politica-26a07844/
- OLIVIE, I. y PÉREZ, I. (2016): “Catorce dilemas de la cooperación española en la nueva legislatura”, *ARI*, nº 39, Madrid, Real Instituto Elcano. Disponible en: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari39-2016-olivie-perez-catorce-dilemas-de-la-cooperacion-espanola-en-la-nueva-legislatura](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari39-2016-olivie-perez-catorce-dilemas-de-la-cooperacion-espanola-en-la-nueva-legislatura).
- (2019): “¿Dónde está la ayuda española?”, *ARI*, nº 49, Madrid, Real Instituto Elcano. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/333057040\\_Donde\\_esta\\_la\\_ayuda\\_espanola](https://www.researchgate.net/publication/333057040_Donde_esta_la_ayuda_espanola).
- PETT, J. (2020): “Navigating adaptive approaches for development programmes: a guide for the uncertain”, *Working Papers*, nº 589, Londres, Overseas Development Institute (ODI).
- RAMOS, M. (2021a): “Modalities of Cooperation and Policy Transfer: The Case of the European Programme for Social Cohesion in Latin America – EUROsociAL II”, *European Journal of Development Research*, abril.
- (2021b): “La Cooperación Iberoamericana: de la Renovación a la Pandemia del Covid-19”, *Informe Iberoamérica*, Madrid, Fundación Alternativas, en prensa.
- RAMOS, M. y LÓPEZ, S. (2021): *La Cooperación Triangular Española con América Latina*, Madrid, AECID. Disponible en: <https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Publicaciones%20AECID/La%20Cooperaci%C3%B3n%20Triangular%20espa%C3%B1ola%20con%20Am%C3%A9rica%20Latina.PDF>.
- RAMOS, M. y JUNG, T. (2020): “La Cooperación Técnica Pública en los nuevos paradigmas de la cooperación al desarrollo con América Latina”, en SANAHUJA, J. A. (ed.): *La Agenda 2030 en Iberoamérica*, Madrid, Fundación Carolina, pp. 393-440.
- ROBLES, G. (2007) “La cooperación española al desarrollo”, en IGLESIA-CARUNCHO, M. (coord.): *Avances y retos de la cooperación española: reflexiones para una década*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI Editores, pp. 73-83.
- SANAHUJA, J.A. (2008) “La política de cooperación española a partir de 2008: el reto de culminar las reformas”, *Quórum: revista de pensamiento iberoamericano* nº 19, Madrid, pp. 26-109.
- (2009) “Iberoamérica en la política española de cooperación al desarrollo. Los dilemas entre las identidades, los valores y los intereses”, en DEL ARENAL, C. (coord.): *España y América Latina 200 años después de la independencia. Valoración y perspectivas*, Madrid, Marcial Pons/Real Instituto Elcano, pp. 193-247.
- (2011): “Entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la cooperación Sur-Sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe”, *Pensamiento iberoamericano*, nº 8, Madrid, Fundación Carolina/AECID, pp. 195-222.
- (2021a): “Pacto verde y ‘Doctrina Sinatra’. ¿Por qué son importantes para América Latina?”, *Revista Nueva Sociedad*, nº 291, enero/febrero.
- (2021b): “América Latina y España: nueva mirada”, *Política Exterior*, nº 200, marzo.
- SANAHUJA, J. A. y RUIZ, É. (2021): “La Unión Europea y la Agenda 2030 en América Latina: políticas de cooperación en una región de ‘desarrollo en transición’”, en SANAHUJA, J. A. (ed.): *La Agenda 2030 en Iberoamérica*, Madrid, Fundación Carolina, pp. 297-361.
- SERRANO, M. (2019): “Treinta años de la cooperación española: el papel de la sociedad civil”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 44, enero-junio, pp. 57-66.
- VIGNOLO, A. y VAN ROMPAEY, K. (2020): “Uruguay: una respuesta política a la graduación y a la Agenda 2030”, en SANAHUJA, J. A. (ed.): *La Agenda 2030 en Iberoamérica: políticas de cooperación y “desarrollo en transición”*, Madrid, Fundación Carolina, pp. 361-392.



Fundación Carolina, julio 2021

Fundación Carolina  
C/ Serrano Galvache, 26. Torre Sur, 3ª planta  
28071 Madrid - España  
[www.fundacioncarolina.es](http://www.fundacioncarolina.es)  
[@Red\\_Carolina](https://twitter.com/Red_Carolina)

ISSN-e: 1885-9119

DOI: <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DT51>

Cómo citar:

Ramos Rollón, M. (2021): “La cooperación española en América Latina. ¿Un cambio de ciclo?”,  
*Documentos de Trabajo*, nº 51 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.

La Fundación Carolina no comparte necesariamente  
las opiniones manifestadas en los textos firmados  
por los autores y autoras que publica.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons  
Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional  
(CC BY-NC-ND 4.0)

