

Resumen

En este informe del examen de pares se evalúan los progresos realizados desde la edición de 2016, se ponen de relieve los éxitos logrados y las dificultades encontradas recientemente, y se plantean recomendaciones para el futuro. El informe fue elaborado por examinadores de la República Checa y Japón, con el apoyo de la Secretaría de la OCDE.

España, 13.^{er} mayor miembro del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) por volumen, ha definido recientemente un amplio programa de reforma para su cooperación para el desarrollo, que se fundamenta en un importante apoyo público. El programa conlleva reformar el marco legislativo y normativo, establecer nuevas prioridades y objetivos para la cooperación española y aumentar el presupuesto de la ayuda oficial para el desarrollo (AOD).

España mantiene un compromiso al más alto nivel con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Ha hecho de la cooperación internacional una política de Estado, fundamental para su acción exterior, a fin de emplearla como palanca y catalizador para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a nivel mundial, y se ha comprometido a mejorar sus mecanismos de coherencia política. Estableciendo un nexo claro entre sus marcos de cooperación bilateral (MAP) con los ODS, España también ayuda a que sus socios avancen en el programa en el ámbito local. Ha aumentado la transparencia y la rendición de cuentas en torno a su apoyo oficial total para el desarrollo sostenible y su alineamiento con los ODS, tanto en su comunicación al público en general como al Parlamento.

En los contextos de fragilidad, las actividades de desarrollo y de paz guardan una estrecha relación, de acuerdo con la Recomendación de la OCDE sobre el nexo acción humanitaria-desarrollo-paz. España participa en la mediación en conflictos y en la cooperación cultural para crear entornos que propicien una paz sostenible y faciliten la resolución de dichos conflictos, lo que refuerza su compromiso político a largo plazo en los procesos de paz. Las ONG son un excelente activo. Si bien las ONG ejecutan el 56% de la AOD bilateral de España, asumen el 86% del compromiso del país en contextos de fragilidad, lo que permite intervenir a escala muy local, y consolidar la confianza y la participación.

España presta especial atención a la colaboración con las instituciones de la Unión Europea (UE) y otros socios. Tercer país en volumen de ejecución de cooperación delegada de la UE, España invierte en gran medida en influir en la política de desarrollo de la UE en Bruselas con miras a aumentar la atención que presta a la inclusión. La cooperación delegada de la UE y las inversiones bilaterales del país son complementarias. También colabora con bancos multilaterales de desarrollo e instituciones bilaterales de financiación para el desarrollo con el fin de combinar financiación reembolsable y no reembolsable y ampliar la variedad de instrumentos de que dispone.

España aboga por las alianzas horizontales y el aprendizaje mutuo. Aprovechando la experiencia del sector público, España ha contribuido a crear conocimientos compartidos y redes duraderas de apoyo a las soluciones regionales para los desafíos locales y mundiales. Las partes interesadas valoran sistemáticamente el proceso MAP y el diálogo desarrollado en el ámbito local. La concentración en la apropiación, la transparencia, la inclusividad y los compromisos a largo plazo genera confianza, mientras

que los diálogos entre pares facilitan el compromiso con relación a cuestiones difíciles y movilizan a los países de renta media en torno a los ODS.

La consulta y la inclusividad son elementos fundamentales del enfoque de la cooperación para el desarrollo de España —algo necesario dada la diversidad de su sistema—. A nivel interno, España ha desarrollado enfoques de conjunto del Gobierno (*whole-of-government*) y para el conjunto de la sociedad, y ha podido expresarse con una sola voz sobre retos fundamentales como la condonación de la deuda y la recuperación tras la COVID. En los países de asociación, España ha conseguido pactar amplios marcos de asociación bilaterales basados en el diálogo abierto con las partes interesadas de los países de asociación y todos los agentes de la cooperación española, incluida la sociedad civil y las autoridades locales y regionales. Este diálogo inclusivo contribuye a amplificar aquellas voces que no necesariamente serían escuchadas.

Aunque la diversidad es una de las fortalezas de la cooperación para el desarrollo española, también plantea dificultades. La Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI), responsable de una parte limitada del presupuesto de la AOD, tiene dificultades para orientar a todos los agentes hacia una estrategia integrada y para aprovechar al máximo sus complementariedades. Su mayor peso político y una división más clara del trabajo ofrecen oportunidades de afrontar estas dificultades en la elaboración del próximo Plan Director.

La diversidad de alianzas puede dificultar en mayor medida los programas específicos y predecibles en los países o territorios dentro de un sistema segmentado. Como documentos exhaustivos, en ocasiones se considera que los MAP recogen numerosas prioridades y proyectos pequeños. Por otra parte, los proyectos delegados por la UE o financiados a través del Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) no forman sistemáticamente parte de los MAP, lo que limita la capacidad de España para vincular su cooperación técnica y financiera, y aprovechar sus sólidos conocimientos y relaciones locales. A pesar de que las oficinas técnicas de cooperación hacen notables esfuerzos por fomentar la coherencia entre la cooperación para el desarrollo del conjunto de España a nivel local, conseguirlo requiere cuantiosos recursos de personal.

El intercambio de conocimientos y el aprendizaje institucional están en proceso. Pese a los impresionantes esfuerzos por mejorar la comunicación de información al nivel institucional, así como por renovar y desarrollar los marcos de resultados existentes en su programación, España dispone de una capacidad limitada para recopilar resultados o para comprender plenamente los resultados de su asistencia técnica pública. Los esfuerzos por mejorar el aprendizaje institucional se ven dificultados por la falta de una visión estratégica continua. La adopción de medidas adicionales para sistematizar la recopilación de datos, la vigilancia de los resultados y los flujos de información ascendentes podrían contribuir a mejorar el intercambio de conocimientos, la toma de decisiones y la supervisión.

Resulta fundamental abordar los problemas de recursos humanos. La brecha entre los profesionales generalistas localizados en Madrid y el grupo de expertos en el extranjero que tiene escasas oportunidades de trabajar en la sede da lugar a un sistema dividido. La ausencia de una carrera profesional en materia de desarrollo, las condiciones deficientes y la complejidad de las modalidades contractuales, además de un uso limitado del talento local, afectan negativamente a la capacidad de España para atraer y retener el talento y aprovechar el conocimiento interno. La próxima reforma integral ofrece la oportunidad de reevaluar qué competencias se requerirán y dónde, a fin de hacer realidad las aspiraciones españolas.

Son varias las leyes y la reglamentación que dificultan en gran medida la flexibilidad, la previsibilidad y la eficacia del programa de desarrollo. Las dificultades para proporcionar financiación plurianual, así como los prolongados procesos de aprobación y elaboración de informes centrados en los insumos y los productos y no en los resultados generan cargas administrativas para todas las partes y socavan la eficacia y la calidad de las alianzas. La reforma de este marco normativo será crucial para que España pueda aprovechar de forma fructífera todos los instrumentos de que dispone.

En concreto, los actuales acuerdos institucionales de España frenan la cooperación financiera. El proceso de autorización de las operaciones del FONPRODE es muy largo y engorroso, en especial teniendo en cuenta su reducido volumen de operaciones. El modelo del FONPRODE le otorga capacidad limitada de dirección y gobierno de las operaciones, ya que los servicios bancarios y el asesoramiento financiero se prestan fuera de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), agencia ejecutora. El FONPRODE podría aprovechar al máximo el hecho de formar parte de la AECID para hacer del desarrollo sostenible una parte fundamental de sus operaciones, basándose en la arquitectura existente y tratando de conseguir una mayor complementariedad entre cooperación técnica y financiera.

La política humanitaria española adopta una perspectiva integral y refleja las nuevas aspiraciones, aunque las herramientas que ha desarrollado tienen un alcance limitado. Por ejemplo, el nuevo Fondo Humanitario de Recuperación Temprana abarca la asistencia humanitaria inicial más seis meses adicionales de financiación. Sin embargo, con frecuencia esto no refleja la realidad de los contextos de fragilidad en los que la transición al desarrollo temprana requiere una serie de planteamientos más flexibles y menos compartimentados que formen parte de un continuo más amplio de desarrollo y gestión de crisis.

España no alcanzó su compromiso nacional de que la AOD supusiese el 0,4% de la RNB antes de 2020. No obstante, existen indicios positivos de que la cooperación para el desarrollo española avanza en la dirección correcta: gracias al sólido apoyo público a la cooperación para el desarrollo, el presupuesto de 2022 registrará el mayor incremento de la AOD en una década.

Las recomendaciones del CAD a España

Las recomendaciones que se detallan a continuación pretenden respaldar los ambiciosos objetivos de reforma de España. Estas se concentran en las dificultades interrelacionadas identificadas durante el examen.

Para que su cooperación para el desarrollo sea más eficaz, España debe:

1. **Reforzar el papel de liderazgo y de convocatoria de la SECI en el sistema de cooperación para el desarrollo**, partiendo de su mandato específico de cooperación internacional, a fin de reforzar la coordinación interministerial y seguir fomentando la coherencia de las políticas de desarrollo. También **debería seguir clarificando la división de funciones** entre el MAUC y la AECID, en particular en relación con la planificación estratégica y la gestión del presupuesto, el establecimiento de alianzas y la gestión de las contribuciones multilaterales.
2. **Desarrollar una estrategia integrada** que identifique de qué forma pueden complementarse mejor entre sí los distintos instrumentos, actores y estrategias regionales y locales en España, mejorar las sinergias y la colaboración con terceros agentes y aprovechar al máximo este sistema diverso a fin de:
 - dirigir la acción colectiva y los resultados en los países y territorios
 - enfocar mejor el Plan Director con arreglo a las prioridades comunes
 - y establecer vínculos más sistemáticos entre su cooperación técnica y financiera.
3. **Establecer una hoja de ruta con previsiones anuales de presupuestos de AOD** para lograr el compromiso internacional de destinar un 0,7% de su RNB a AOD, así como hitos intermedios nacionales acordados con el próximo Plan Director.
4. **Acelerar los esfuerzos de modernización de las políticas de recursos humanos** en todo el sistema de cooperación para el desarrollo, a fin de:
 - garantizar que el número y la composición del personal a todos los niveles y en todas las instituciones permita que cumplan sus respectivos mandatos

- crear una carrera profesional en materia de desarrollo que acabe con la brecha entre Madrid y las oficinas técnicas de cooperación
 - mejorar las condiciones para retener el talento, incluyendo al personal expatriado
 - crear responsabilidades de mayor importancia para el personal contratado a nivel local
5. **Adecuar el marco normativo y los sistemas administrativos a las aspiraciones de la cooperación para el desarrollo a largo plazo**, con miras a favorecer un apoyo constante, aunque flexible, acelerar la contratación, reducir la carga administrativa y mejorar la flexibilidad y la calidad de las alianzas.
 6. **Continuar desarrollando y difundiendo las directrices de gestión del riesgo** para hacerlas plenamente operativas a nivel de proyectos y programas, y prestar apoyo al personal para priorizar la gestión del riesgo en función del contexto con el propósito de mejorar la ejecución de programas.
 7. **Reforzar el aprendizaje institucional** derivado de la cooperación técnica, los resultados de la programación entre ministerios y entidades, así como la experiencia de las oficinas técnicas de cooperación, y **desarrollar sistemas de gestión del conocimiento robustos y estables**.
 8. **Continuar con los esfuerzos de constante medición de los resultados** a nivel institucional y en el ámbito local, en especial los resultados de la cooperación técnica y las actividades de fomento del conocimiento, con miras a asegurarse de que la información sobre los resultados se emplea con fines de rendición de cuentas y de toma de decisiones.
 9. **Establecer una política clara para la cooperación financiera de España, incluidos principios y objetivos que sigan teniendo como eje el desarrollo sostenible**. Se debe optimizar su actual estructura institucional y mejorar la eficiencia de sus operaciones, dotadas de controles y salvaguardas, en consonancia con su nueva política y sus planes de ampliación de la cooperación financiera.
 10. **Garantizar que las herramientas de diplomacia humanitaria y el nuevo Fondo Humanitario de Recuperación Temprana aborden la gestión de crisis** y no solo la acción humanitaria, con el fin de mejorar su eficacia y adecuarse a las aspiraciones renovadas de España.



From:
**OECD Development Co-operation Peer Reviews:
Spain 2022**

Access the complete publication at:

<https://doi.org/10.1787/eed71550-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2022), "Resumen", in *OECD Development Co-operation Peer Reviews: Spain 2022*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/fa401a9a-es>

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.