

*revista española de*

# **desarrollo y cooperación**

# REVISTA ESPAÑOLA DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN

*Edita*

**Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación**

## EQUIPO EDITORIAL

### DIRECCIÓN

**José Ángel Sotillo Lorenzo** (*Universidad Complutense de Madrid*)

### CONSEJO ASESOR

- David Álvarez Rivas** (*Universidad Complutense de Madrid*)  
**Carmelo Angulo Barturen** (*Universidad Camilo José Cela*)  
**Javier Bernabé Fraguas** (*Universidad Complutense de Madrid*)  
**Daniel Boyano Sotillo** (*consultor de organizaciones de la sociedad civil*)  
**Igor Filibi López** (*Universidad del País Vasco*)  
**Jorge García Burgos** (*investigador del IUDC-UCM*)  
**Juncal Gilsanz** (*investigadora del IUDC-UCM*)  
**Felipe González A.** (*Universidad del País Vasco*)  
**Dolores Martín Villalba** (*experta en gobernanza y desarrollo*)  
**Almudena Moreno** (*Alianza por la Solidaridad*)  
**Leire Pajín** (*consultora de organismos internacionales*)  
**Jorge Quindimil** (*Universidade da Coruña*)  
**Carlos Ramos** (*consultor internacional*)  
**Juan Manuel Toledano** (*consultor internacional*)

### COORDINACIÓN EDITORIAL

**Tahina Ojeda Medina** (*IUDC-UCM*)

### CONSEJO DE REDACCIÓN

- Bruno Ayllón Pino** (*Red Iberoamericana Académica de Cooperación Internacional*)  
**Guy Bajoit** (*Universidad Católica de Lovaina, Bélgica*)  
**Enara Echart Muñoz** (*Universidad Federal del Estado de Río de Janeiro, Brasil*)  
**Juan Pablo Prado Lallande** (*Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México*)  
**Irene Rodríguez Manzano** (*Universidad Santiago de Compostela, España*)  
**Eugenio Sánchez Alcázar** (*Universidad de Murcia, España*)  
**Javier Surasky** (*Universidad Nacional de La Plata, Argentina*)

*El listado de evaluadores externos de la REDC se encuentra disponible en la web del IUDC-UCM: [www.iudc.es](http://www.iudc.es)*

ISSN: 1137-8875 | D.L.: M-21909-1997

La REDC se encuentra en los siguientes índices, bases de datos, colecciones y resúmenes: Revistas Españolas de Ciencias Sociales y Humanidades (RESH), LATINDEX, Ciencias Sociales y Humanidades del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (ISOC), Difusión y Calidad Editorial de las Revistas Españolas de Humanidades y Ciencias Sociales y Jurídicas (DICE), Matriz de información para la evaluación de revistas (MIAR) y EBSCO.



*Cómo contactar con el IUDC-UCM:*

**Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación.  
Universidad Complutense de Madrid (IUDC-UCM)**

Calle Donoso Cortés nº 63- 3º izquierda, 28015 Madrid

Teléfono: (+34) 913946409

Correo electrónico: [iudcucm@ucm.es](mailto:iudcucm@ucm.es); [www.ucm.es/info/IUDC](http://www.ucm.es/info/IUDC)

Síguenos en:  

*revista española de*  
**desarrollo  
y cooperación**

**n<sup>o</sup> 44**

**Enero-junio de 2019**

**Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación**

# Sumario



- 7.....Presentación  
*José Ángel Sotillo, Juan Manuel Toledano y Tahina Ojeda*
- TEMA CENTRAL: 30 AÑOS DE LA AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO**
- 13.....El papel de la AECID y la cooperación española frente a los retos de la Agenda 2030  
*Aina Calvo Sastre*
- 21.....Cooperación española y política exterior: trayectoria histórica comparada  
*José María Larrú, Iliana Olivie y Aitor Pérez*
- 35.....Universidades y alianzas para el desarrollo: talento, innovación y generación de conocimiento al servicio de los ODS  
*Rafael Hernández Tristán*
- 47.....Cooperación descentralizada: impacto, autonomía y coordinación  
*Teresa Godoy Tapia*
- 57.....Treinta años de la cooperación española: el papel de la sociedad civil  
*Maite Serrano Oñate*
- 67.....Gobernanza y bienes públicos globales: la cooperación española multilateral  
*Kattya Cascante*
- 79.....La AECID como socio estratégico de la Comisión Europea en América Latina y el Caribe  
*Jolita Butkeviciene*

- 95..... Financiación de la Agenda 2030 y la cooperación financiera: una nota sobre España  
*José Antonio Alonso*
- 109 ..... No hay desarrollo sin igualdad de género: avances y desafíos hacia una cooperación transformadora  
*Marta Carballo de la Riva, Ana López Castelló y Marta Pajarín García*
- 123 ..... Cultura es desarrollo en la cooperación cultural española  
*Alfons Martinell Sempere*
- 135 ..... Migraciones y desarrollo: una mirada a algunas de las aportaciones de la cooperación española  
*Gemma Pinyol-Jiménez*
- 147 ..... El legado feminista en la evolución de la política de desarrollo española: aprendizajes hacia la Agenda 2030  
*Nava San Miguel Abad*
- 161 ..... España y la cooperación triangular: consolidando asociaciones horizontales  
*Bruno Ayllón Pino*
- 175 ..... La acción humanitaria en la AECID: orígenes e hitos en su evolución  
*Francisco Rey Marcos y Alicia Pérez Daza*

#### OTROS TEMAS

- 189 ..... Contributions of the Project Cycle to the Design of an Evaluation Framework for South-South Cooperation within a Triangular Arrangement  
*Juliana Dei Svaldi Rossetto*

#### RESEÑAS

- 204 ..... Entre España y Palestina. Revisión crítica de unas relaciones  
*José Ángel Sotillo Lorenzo*
- 208 ..... Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur (PABA+40)  
*Tahina Ojeda Medina y Jorge A. Pérez-Pineda*



# Presentación

JOSÉ ÁNGEL SOTILLO,  
JUAN MANUEL TOLEDANO Y TAHINA OJEDA



**E**l 11 de noviembre de 1988 se creaba la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), transformada posteriormente en la actual Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). La Revista Española de Desarrollo y Cooperación (REDC) se suma con este número a esa conmemoración, realizando un análisis de algunas de las cuestiones más relevantes del estado actual de la cooperación española.

Como ha sucedido con otras políticas públicas, la de cooperación ha sido otra de las víctimas de las crisis que ha sufrido España (y la Unión Europea y el propio sistema mundial). Los datos reflejan una disminución de las cifras destinadas a Ayuda Oficial al Desarrollo, que ha bajado en 2017 al 0,195% en relación al PNB español. Sin duda, la propia AECID ha sido una de las entidades que ha visto mermados tanto los fondos de los que dispone como su propia situación como uno de los pivotes más importantes del sistema español de cooperación. Lo cual no debe llevar a ignorar el trabajo que viene realizando y la responsabilidad que debe seguir teniendo dentro de la estructura española (e internacional) de cooperación.

Según su Estatuto —adoptado en el marco de la Ley de Agencias Estatales—, se crea como órgano para el fomento, gestión y ejecución de las políticas públicas de cooperación para el desarrollo y su objeto es el fomento, la gestión y la ejecución de esas políticas, dirigidas a la lucha contra la pobreza y la consecución de un desarrollo humano sostenible en los países en desarrollo.

Si ampliamos el foco, la tarea es ingente, dado que, como recordó la filósofa Victoria Campos en los actos de celebración del 30 aniversario de la AECID, “hay cooperación para el desarrollo porque todavía no hay equidad ni justicia”.

En época de incertidumbres y crisis aumenta la responsabilidad de llevar a cabo políticas públicas que escenifiquen el valor de la cooperación para el desarrollo, pues solo podremos hacer frente a problemas de todo tipo si somos capaces de compartir las soluciones, reforzando internamente la política de cooperación y externamente el multilateralismo. Para ello se cuenta con una herramienta fundamental como es la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Este es el marco de referencia, unido a los convulsos momentos políticos que vive España, que ha impulsado, con el apoyo de la propia AECID, que dediquemos este número de la REDC a tratar algunos de los asuntos más relevantes de la política de cooperación, trazando también algunas miradas hacia su futuro.

Este monográfico nº 44 abre con un artículo de Aina Calvo, directora de la AECID, que contextualiza el trabajo de la Agencia en sus 30 años de trayectoria. Seguidamente, se presenta un artículo elaborado por José María Larrú, Iliana Olivé y Aitor Pérez, investigadores del Real Instituto Elcano, que refleja la evolución de la política española de cooperación internacional a través del análisis de su narrativa, actuaciones y asignación presupuestaria en los diferentes periodos de su historia.

A continuación, aparecen tres artículos que presentan las visiones de actores clave, como son los casos de la cooperación descentralizada, la sociedad civil y las universidades. Teresa Godoy, parte del equipo de la Fundación Ayuda en Acción, Mayte Serrano, directora de la Coordinadora de ONGD de España, y Rafael Tristán, exvice-rector de Relaciones Institucionales y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid, realizan una sistematización y análisis de la evolución y el estado actual de las aportaciones que realizan dichos actores a la cooperación española.

De manos de Jolita Butkeviciene, directora de América Latina y el Caribe en la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo (DEVCO) de la Comisión Europea, se explica el papel de la AECID como socio estratégico de la Comisión Europea en América Latina y Caribe, demostrando cómo la colaboración mutua ha crecido en torno a los consensos europeos de desarrollo y la Agenda 2030.

Por otra parte, José Antonio Alonso, catedrático de Economía de la UCM, analiza la financiación de la Agenda 2030 y la cooperación financiera española en este contexto, poniendo especial interés en aquella, orientada a promover la implicación del sector privado en las acciones de desarrollo.

Las siguientes contribuciones analizan las experiencias de la cooperación española en diversos sectores estratégicos para el desarrollo: cultura, migraciones, género y acción humanitaria. Alfons Martinell, ex director general de Relaciones Culturales y Científicas de la AECID, presenta unas reflexiones sobre la contribución de la AECID al debate internacional sobre cultura y desarrollo y las perspectivas de futuro en este campo. Gemma Pinyol-Jiménez, directora de Políticas Migratorias y Diversidad en Instrategies, estudia la relación entre migraciones y desarrollo y cómo esta relación ha tomado cuerpo en el marco de la política de cooperación al desarrollo en España. Marta Carballo de la Riva, Ana López Castelló, Marta Pajarín García, integrantes de la Unidad de Género de la Escuela de Gobierno UCM, detallan cómo la cooperación española ha promovido un amplio número de intervenciones de promoción de la igualdad de género y presentan los desafíos para la efectiva transversalización en todas sus acciones e instituciones. Nava San Miguel, de la Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible, expone el legado feminista en la evolución de política de desarrollo española y los aprendizajes hacia la Agenda 2030. Francisco Rey Marcos y Alicia Pérez, del Instituto de Estudios en Conflictos y Acción Humanitaria, analizan la evolución del componente humanitario del trabajo de la AECID, planteando algunos de los hitos en la consolidación de la acción humanitaria dentro de la Agencia.

Por último, Bruno Ayllón, investigador del IUDC-UCM, revisa el proceso que ha llevado a la cooperación española y la AECID a incluir la cooperación triangular entre los instrumentos de nueva generación con mayor potencial para contribuir a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Esperamos que este monográfico de la REDC contribuya a ampliar los conocimientos sobre la cooperación española y, por tanto, resulte de interés y provecho para sus lectores y lectoras.



tema central

30 AÑOS DE LA  
AGENCIA ESPAÑOLA  
DE COOPERACIÓN  
INTERNACIONAL  
PARA EL  
DESARROLLO



1

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

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

AINA CALVO SASTRE\*



### PALABRAS CLAVE

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

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

### KEYWORDS

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

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

---

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

## MOTS CLÉS

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

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

## Introducción

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En cuanto a las políticas de equidad y de empoderamiento y participación de las mujeres, la cooperación española desempeñó un rol esencial en la puesta en marcha de ONU Mujeres. La AECID ha trabajado mucho para poder ocupar un lugar preminente en cuanto a la transversalización del enfoque de género en sus proyectos y programas. Además, actualmente se está poniendo en marcha un nuevo programa regional para la promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres en África subsahariana, que recoja el testigo de la importante contribución que ha venido realizando la cooperación española a través del Fondo España-NEPAD<sup>1</sup> para el Empoderamiento de las Mujeres Africanas. A través de nuestras Escuelas Taller en América Latina y el Caribe, facilitamos el acceso de mujeres a oficios tradicionalmente muy masculinizados, contribuyendo a reducir las brechas sociolaborales.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2

# Cooperación española y política exterior: trayectoria histórica comparada

## *Spanish development cooperation and foreign policy: a compared historical trend*

JOSÉ MARÍA LARRÚ, ILIANA OLIVIÉ  
Y AITOR PÉREZ\*

### PALABRAS CLAVE

**Cooperación española; Normas internacionales; Ayuda al desarrollo; Política exterior.**

**RESUMEN** La narrativa de la cooperación española ha ido abandonando argumentos basados en el interés propio e invocando más insistentemente las normas internacionales sobre la ayuda. Estos cambios en el discurso han tenido consecuencias en su evolución real: crecimiento hacia el 0,7% hasta la crisis y reducción de la ayuda ligada y la ayuda reembolsable. No obstante, en su relación con América Latina, España se sigue desmarcando de normas y tendencias internacionales.

### KEYWORDS

**Spanish cooperation; International norms; Development aid; Foreign policy.**

**ABSTRACT** The Spanish cooperation narrative has progressively abandoned self-interest arguments, while invoking international rules on aid more insistently. These changes in the discourse have had consequences in the actual evolution of aid: a growth towards 0.7% until the crisis and a reduction of tied aid and loan aid. However, in its relationship with Latin America, Spain is still not so conditioned by international norms and trends.

---

\* José María Larrú es doctor en Economía y profesor titular de Economía Aplicada en la Universidad CEU San Pablo.

Iliana Olivié es doctora en Economía y profesora en la Universidad Complutense de Madrid. Investigadora principal en el Real Instituto Elcano.

Aitor Pérez es economista y politólogo. Doctor por la Universidad de Salamanca. Investigador sénior asociado del Real Instituto Elcano.

## MOTS CLÉS

**Coopération espagnole; Normes internationales; Aide au développement; Politique étrangère.**

## RÉSUMÉ

Le discours de la coopération espagnole au cours des années a abandonné les arguments fondés sur l'intérêt national et a invoqué de plus en plus les normes internationales en matière d'aide. Cette évolution du discours a eu des conséquences sur l'évolution réelle de l'aide : la croissance vers 0,7% jusqu'à la crise et la réduction de l'aide liée et remboursable. Cependant, dans ses relations avec l'Amérique latine, l'Espagne n'est pas si marquée par les normes et les tendances internationales.

## Introducción

---

**L**os 40 años de democracia española son también la historia de su ayuda al desarrollo. España inició su transición de país receptor a país donante poco después de la llegada al poder de Adolfo Suárez, mediante la creación del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) en 1976 y la entrada en el accionariado del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En este artículo se identifican las orientaciones políticas establecidas por el Gobierno y el Parlamento para guiar este ámbito de la acción exterior de España en cada fase de su historia democrática, desde la Transición hasta el Gobierno de Mariano Rajoy. Este análisis se centra en los preámbulos y artículos sobre principios y fines generales de las principales normas de la cooperación española, así como sus revisiones entre pares organizadas por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). El análisis del discurso contenido en dichos textos se contrasta con datos sobre la evolución real de la ayuda en perspectiva comparada tomados del mismo CAD. El análisis concluye que, mientras en los orígenes de la cooperación española convergieron, tanto la voluntad de España de asumir los compromisos propios de las democracias desarrolladas, como otros objetivos de su acción exterior, en el largo plazo la doctrina internacional sobre ayuda al desarrollo se ha revelado más influyente que cualquier otra lógica política o económica, tanto durante el auge de la ayuda española como durante su caída.

## Evolución del discurso de la cooperación española

---

### **La transición de país donante a país receptor (1976-1982)**

España se inició en la ayuda al desarrollo en 1976 con su adhesión al BID y el establecimiento del FAD y la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional.

Al mismo tiempo, era un país en desarrollo de renta media según el Banco Mundial y resultaba elegible a efectos del cómputo de AOD según el CAD de la OCDE.

La ayuda concedida por España consistía fundamentalmente en créditos FAD, préstamos con garantía soberana condicionados a la adquisición de bienes y servicios españoles, gestionados por el Ministerio de Comercio sobre la base jurídica era un decreto de estímulo de la actividad económica nacional. A pesar esta lógica económica, el surgimiento de la ayuda al desarrollo española tenía su importancia política. Según Del Arenal (1994: 188), “los gobiernos de Adolfo Suárez desde el inicio mismo de la Transición política, consideraron la necesidad de poner en marcha una política de cooperación al desarrollo al estilo de la que venían practicando los países occidentales [...]”.

**Tabla 1. Orientaciones de la ayuda al desarrollo española (1976-2015).  
Leyes, estrategias y acuerdos adoptados en el Parlamento o Consejo de Ministros**

Año	Texto
1976	Real Decreto-ley 10/1976 por el que se dictan medidas fiscales, de fomento de la exportación y del comercio interior (incluido el Fondo de Ayuda al Desarrollo [FAD])
1986	Plan anual de la cooperación internacional 1987*
1988	Real Decreto por el que se reestructura la SECIFI con refundición de los organismos autónomos adscritos a la misma (creación de la AECI)
1992	Informe sobre los objetivos y líneas generales de la política española de cooperación y ayuda al desarrollo. Congreso de los Diputados
1998	Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo
2000	Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004
2005	II Plan Director de la Cooperación Española, 2005-2008
2009	III Plan Director de la Cooperación Española, 2009-2012
2010	Ley 11/2010 de reforma del sistema de apoyo financiero a la internacionalización de la empresa española (y creación del FIEM) Ley 36/2010, de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo
2013	IV Plan Director de la Cooperación Española, 2013-2016
2018	V Plan Director de la Cooperación Española, 2018-2021
1976	Real Decreto-ley 10/1976 por el que se dictan medidas fiscales, de fomento de la exportación y del comercio interior (incluido el Fondo de Ayuda al Desarrollo [FAD])

\* Este plan de 1986 puede considerarse el primer documento de planificación de la ayuda española y ha sido publicado recientemente como resultado de la colaboración entre la biblioteca de la AECID y el centro de documentación del Real Instituto.

Fuente: Elaboración propia.

### **La ayuda versátil de los gobiernos de Felipe González (1982-1996)**

En la segunda mitad de los ochenta, los gobiernos socialistas introdujeron diversos cambios institucionales que elevaron el perfil de la ayuda como política pública. En 1986, la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional adoptó el primer plan anual de cooperación internacional (PACI), el cual contenía las primeras orientaciones estratégicas plurianuales de la cooperación española. En 1988, se estableció la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y se empezaron a formalizar las relaciones bilaterales de ayuda mediante la firma de Convenios de Amistad y Cooperación.

Según las orientaciones plurianuales contenidas en el primer PACI, estos desembolsos debían reportar a España diversos beneficios propios, además de responder a una obligación ética de solidaridad. En este sentido, el decreto por el que se estableció la AECI, atribuyó a la cooperación española tanto el objetivo de promover el crecimiento económico y el progreso social en países en desarrollo, como de favorecer vínculos de comprensión mutua y cooperación entre países desarrollados y en desarrollo. Igualmente, las orientaciones adoptadas por el Congreso de los Diputados en 1992, si bien reconocieron la obligación de España de comprometerse con el 0,7%, no solo vincularon la ayuda al crecimiento económico de los países en desarrollo, sino también a la paz, la seguridad y la estabilidad internacional, así como al refuerzo de las relaciones exteriores españolas. Se enunciaron objetivos como el incremento de los intercambios y la presencia política de España, la difusión de la experiencia democrática española, o la expansión de la cultura hispánica y la economía española.

### **El Pacto por la Solidaridad y la ayuda durante la era Aznar (1996-2004)**

Durante la primera legislatura de José María Aznar, el crecimiento de la ayuda al desarrollo se vio frenado por las restricciones presupuestarias que caracterizaron los años de convergencia financiera previos a la creación del Euro. Sin embargo, en su segunda legislatura, el Gobierno renovó su compromiso con el 0,7% y se comprometió con metas intermedias en foros internacionales de la importancia de la Conferencia de Monterrey sobre financiación del desarrollo o el Consejo Europeo de Barcelona que sirvió de lanzamiento de la cooperación euromediterránea.

En esa época se adoptaron textos como la Ley de Cooperación Internacional o el I Plan Director de la Cooperación Española, cuyos preámbulos reafirmaron la voluntad del país de cumplir con los compromisos adoptados en foros internacionales, la idea de que la ayuda es parte de la política exterior de los países democráticos y el principio de solidaridad como fundamento de esta política pública. Cabe señalar también que las exposiciones de motivos de estos dos textos no recurrieron a argumentos basados en el interés propio de España y el primer Plan Director proclamó la erradicación de la pobreza como el objetivo principal y transversal de toda la cooperación española, buscando explícitamente alinearla con las tendencias internacionales de la comunidad de donantes.

Por otra parte, tanto el Plan como la Ley afirmaban que el impulso a la ayuda española contaba con un amplio consenso político y social. En efecto, cuando el Partido Popular llegó al Gobierno en 1996, todos los partidos políticos con representación parlamentaria habían suscrito formalmente el Pacto por la Solidaridad, un compromiso con el aumento y la mejora de la ayuda auspiciado por el movimiento 0,7%.

El compromiso internacional del 0,7% se había convertido en la primera mitad de los 90 en una reivindicación ciudadana considerada un hito en el surgimiento

de los nuevos movimientos sociales, posteriores a la transición democrática. Este movimiento comenzó con la recogida de firmas para la inclusión en los Presupuestos Generales del Estado de una partida de ayuda equivalente al 0,7% del PIB, en línea con la Resolución de la Asamblea General de la ONU de 1972, que derivó en manifestaciones de gran impacto mediático, como acampadas permanentes frente a edificios públicos e incluso huelgas de hambre. Cuando las movilizaciones terminaron en 1996, todos los partidos con representación parlamentaria habían suscrito el Pacto por el 0,7%.

En 1998 y 2002, las evaluaciones de la cooperación española por parte de sus pares del CAD de la OCDE (2002) reconocieron el esfuerzo realizado por el país para incrementar su presupuesto de ayuda y la adhesión a la iniciativa Copenhague 20/20, según la cual los donantes debían dedicar el 20% de su ayuda a sectores sociales. Al mismo tiempo, cuestionaron la contribución a la reducción de la pobreza de los créditos FAD, los programas de becas y la cooperación cultural. Recomendaban usar más subvenciones y menos préstamos ligados, así como revisar las preferencias geográficas de la ayuda española.

### **Imperativo ético y renuncia al interés propio en los gobiernos de Zapatero (2004-2011)**

Cuando Rodríguez Zapatero tomó el poder en el contexto de la guerra de Iraq, considerado el final del consenso español sobre política exterior, decretó la retirada de las tropas españolas en este país y anunció su retorno al multilateralismo. En esa época, se adoptaron dos planes directores y una nueva ley en la que se reforzaba la orientación estratégica de la cooperación hacia la reducción de la pobreza.

El II Plan Director de la Cooperación Española adoptado en 2005 declaró que la erradicación de la pobreza era un imperativo ético. Con esta perspectiva, la política de cooperación fue rebautizada como política de desarrollo y se anunció su alineamiento con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, así como un aumento progresivo de la AOD hacia una ratio del 0,5% sobre el PIB en el corto plazo.

En el año 2006, diez años después de la adopción del Pacto por la Solidaridad, la Coordinadora de ONG de Desarrollo de España (CONGDE) impulsó un nuevo pacto de Estado contra la Pobreza en el que todos los partidos con representación parlamentaria suscribieron la idea de la ayuda como imperativo ético y afirmaron la importancia de cumplir con los compromisos internacionales asumidos por España en materia de desarrollo a lo largo de su trayectoria democrática. El Pacto incluía también referencias a los ODM, el compromiso de alcanzar el 0,7% antes de 2012 y de reducir los niveles de ayuda reembolsable y ayuda ligada.

Este consenso fue invocado por el propio presidente Rodríguez Zapatero en el preámbulo del III Plan Director, elaborado en 2009 en el contexto de la crisis financiera internacional, para reafirmar el compromiso de España con la reducción de la

pobreza y la necesidad de mantener los niveles de ayuda. El Plan anunciaba también una reforma de la ayuda reembolsable que tuvo lugar en 2010 con la adopción de las leyes del Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) y del Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM), mediante las cuales, la financiación para la internacionalización de la empresa española y la ayuda al desarrollo quedaron definitivamente separados en dos fondos independientes. El preámbulo de la Ley FONPRODE afirmaba que objetivos tan diferentes requerían instrumentos y recursos humanos específicamente adaptados a la consecución de cada propósito y se apoyaba a las posiciones del PNUD y el CAD de la OCDE contrarias a la ayuda ligada.

Los informes de revisión del CAD de estos años fueron muy positivos con la evolución cuantitativa y cualitativa de la ayuda española. El informe de 2007, además de elogiar el compromiso de alcanzar el objetivo del 0,7% del PIB antes de 2012, destacaron el compromiso de España con África Subsahariana, su nueva estrategia de acción humanitaria y el aumento de sus contribuciones multilaterales. El informe de 2011 constató los recortes de ayuda aplicados en los años 2009 y 2010, pero los justificó en el contexto de la crisis financiera internacional y su fuerte impacto en España y reconoció el compromiso del Gobierno con la meta del 0,7% en el horizonte de 2015, así como el fuerte consenso político y social al respecto (OECD, 2007, 2011).

### **El periodo de Rajoy (2011-2015)**

El contexto de la crisis financiera fue considerado en el preámbulo del IV Plan Director de 2013, firmado por el propio Rajoy, para formalizar la renuncia temporal al objetivo del 0,7%. Por lo demás, el nuevo Gobierno mantuvo la misma narrativa de los planes anteriores basada en la solidaridad y la lucha contra la pobreza y no introdujo ninguno cambio legal significativo en el sistema de la cooperación española.

En ese mismo año el CAD emitió un informe de seguimiento de la revisión entre pares de 2011, en el cual constató el rápido descenso del presupuesto de ayuda española, pero volvió a insistir en la existencia de un compromiso político sobre su recuperación en el largo plazo, cuando el crecimiento volviera a la economía española. Además, el CAD valoró positivamente la decisión de dejar de computar préstamos ligados como AOD a partir de 2011.

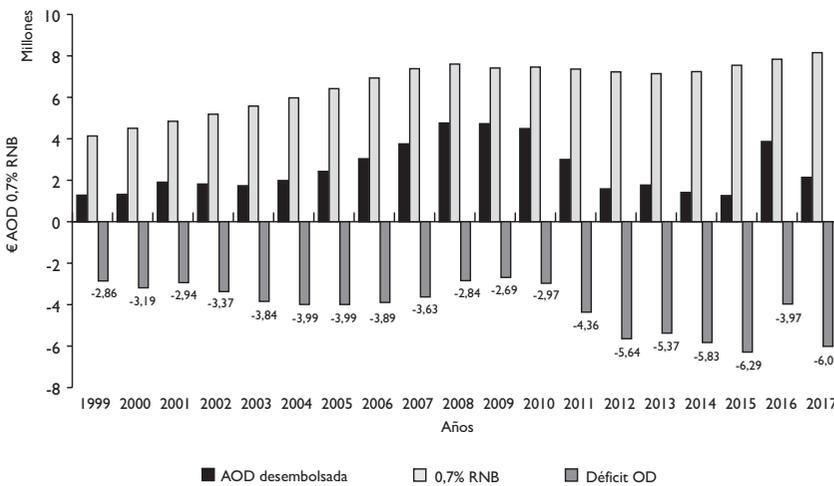
No obstante, el CAD publica un nuevo informe en 2016 (OECD, 2016), cuando la AOD española encadenaba cinco años de recortes con un descenso acumulado del 68%, adoptaba un tono ligeramente distinto. El informe destacaba cómo el país se había alejado del esfuerzo medio del CAD, retrocediendo a niveles previos a su ingreso en el mismo y sin ofrecer información clara respecto a su posible recuperación. Más aún, el V Plan Director aprobado en Consejo de Ministros un año después no contenía un preámbulo como el de las ediciones anteriores y no establecía una visión estratégica de esta política, ni desde el punto de vista cualitativo ni cuantitativo.

## La evolución del gasto español en AOD en perspectiva comparada

### La evolución de la AOD total hacia el compromiso del 0,7%

España nunca ha llegado a cumplir con el compromiso internacional más conocido en relación con la AOD: desembolsar el 0,7% de la RNB. Como muestra el gráfico 1 (las barras hacia abajo), el “déficit” de desembolso entre lo realmente aportado y el 0,7% se sitúa en un intervalo de entre los 2.000 y 6.000 millones de euros, dependiendo del año<sup>1</sup>. Cuando en 2008 España desembolsó su máximo histórico de cerca de 4.760 millones de euros, este representó apenas el 1% del gasto público total.

Gráfico 1. Desembolsos de AOD respecto al 0,7% RNB



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (AOD neta) y del INE (RNB).

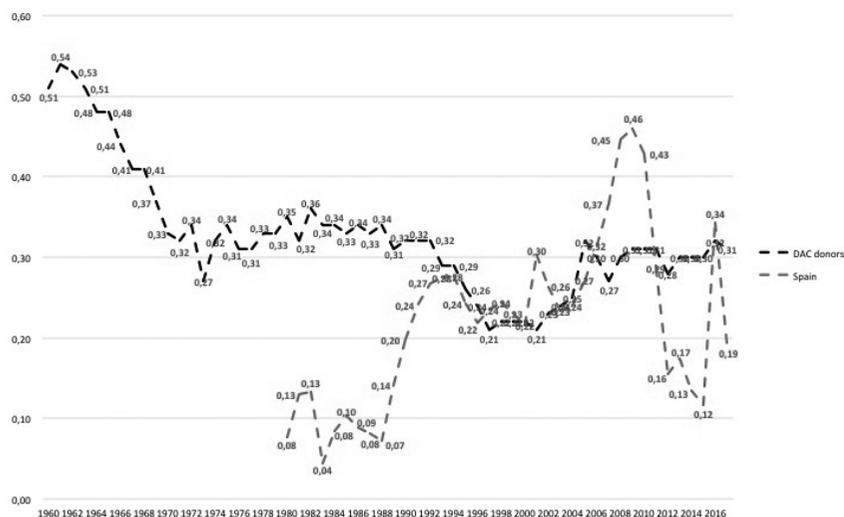
No llegar al 0,7%, no obstante, es algo generalizado entre los donantes del CAD, con la excepción de cinco países. Por otra parte, como se ha señalado en la sección anterior, España se fijó objetivos intermedios que fue cumpliendo a lo largo de los años con el reconocimiento del CAD, y cuando revertió la tendencia contó con la comprensión de este organismo y sus pares.

Si comparamos el esfuerzo relativo del conjunto de los donantes del CAD y de España, se encuentran tendencias divergentes con una correlación de -0,346 (gráfico 2). La interpretación es compleja pues podría afirmarse que España “va por libre” a la hora de asignar sus desembolsos y no sigue “el ciclo” de desembolso de otros donantes. Pero también es cierto que España, sobre todo en los desembolsos multilaterales, ha cumplido con sus obligaciones exteriores y no ha dejado de aportar su “cuota”

1 Piénsese, por tener una referencia, que el gasto mensual en pensiones es de unos 9.000 millones de euros.

como Estado miembro de la Unión Europea al presupuesto comunitario y al FED, lo cual estabiliza buena parte de su presupuesto. Además, como se verá más adelante, las operaciones de alivio de deuda condicionan en gran medida los desembolsos de varios años (2001 y 2016, por ejemplo).

**Gráfico 2. Evolución de AOD/RNB (%) de España y los miembros del CAD**



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (Tabla DAC 1).

### La asignación geográfica y sectorial de la ayuda

Es en algunos de los ratios de asignación geográfica de la ayuda donde España muestra algunas divergencias respecto al patrón de donantes del CAD. La relación con Iberoamérica marca diferencias al posicionar a España como donante a países de renta media, algo que ha defendido ante la comunidad de donantes internacionales, siendo este quizá uno de los aspectos en los que España se muestre más autónomo a pesar de que le impida cumplir de facto tanto algunos de los compromisos internacionales como algunas directrices de sus propios documentos de planificación.

España no ha llegado nunca a asignar el 20% de su AOD a los Países Menos Adelantados, recomendación repetida a menudo por la comunidad de donantes y ha dedicado siempre a África, menores porcentajes que el conjunto del CAD<sup>2</sup>. No obstante, en perspectiva de largo plazo y con la excepción de los años posteriores a la crisis, África ha ido ganando peso en la cooperación española en perjuicio de América Latina, lo

2 Además de la iniciativa 20/20 invocada en los citados informes del CAD, la prioridad por los PMA ha sido establecida en la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social de 1995, Consenso de Monterrey 2002, Foros de Alto Nivel de Eficacia de Ayuda de París 2005 o Agenda para la Acción de Addis Abeba 2015 o la propia Agenda 2030 de 2015, meta 17.2.

cual, como se señala en la sección anterior, recibió el reconocimiento del CAD a partir del año 2000.

### **La evolución de la ayuda ligada y otros instrumentos**

Por lo que respecta a instrumentos como la ayuda ligada, España ha seguido con cierta fidelidad la recomendación del CAD (OECD-DAC, 2011), apoyada por la UE (Comisión, 2002), en contra del uso intenso de la ayuda ligada; desde 2010 su porcentaje de ayuda ligada está por debajo del promedio del CAD (con excepción de 2015 que fue del 21%) con mínimos del 4% en 2011 y del 7% en 2010 y 2016 cuando llegó a ser 53% en 2000 y superando el 30% entre 2001-2004.

Otro rasgo llamativo de España como donante externo de ayuda ha sido el descenso de la proporción de los préstamos frente a las donaciones. Si en 1993 los préstamos representaron un 56% de la AOD, desde entonces han seguido una fuerte tendencia decreciente llegando a ser del 0% en 2016<sup>3</sup>. Ambas tendencias, se corresponden con la evolución histórica del discurso de la cooperación, explicado en la sección anterior, lo que coincide también con un descenso del peso de la financiación dedicada a sectores económicos y productivos.

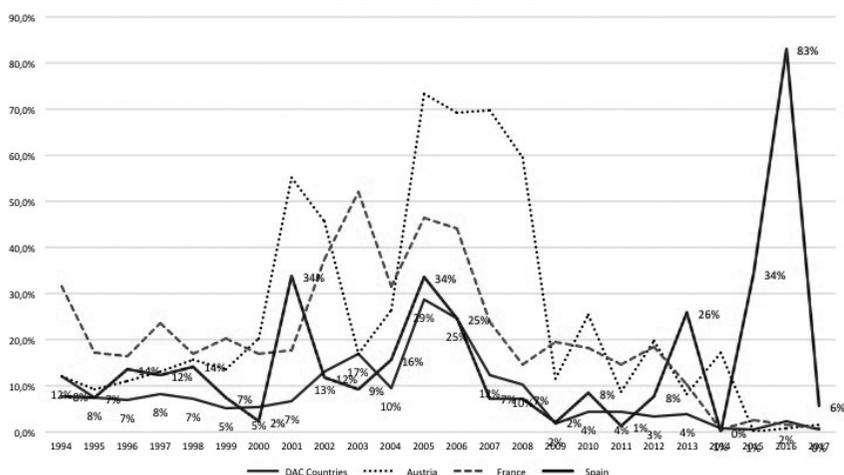
### **El caso particular de las operaciones de deuda**

Respecto al instrumento de alivio de deuda (condonaciones, conversiones, reformulaciones), la tendencia con el CAD es bastante parecida pero, por los años en los que el alivio de deuda por parte de España supuso altos porcentajes la correlación España-CAD (1994-2017) es muy baja = 0,078<sup>4</sup>. En los casos de Nicaragua 2001 y Cuba 2015-2016 las operaciones fueron iniciativa de España. En el caso de Nicaragua, la operación española supuso el 19% de las operaciones de los donantes del CAD. En el de Cuba la aportación española representó el 28% en 2015 y el 86% en 2016. En el resto de casos, fueron adhesiones a las iniciativas internacionales.

---

3 Por lo que respecta a otros instrumentos sobre los que no se han establecido normas tan claras, España se diferencia también de sus socios del CAD en la menor utilización de la cooperación técnica. Desde 2002-2003 tanto España como el CAD ofrecen una tendencia a la baja, especialmente desde 2012, cuando llegó a ser del 20%, bajando al 2% en 2016 cuando el promedio del CAD es del 11%. Si se analiza el apoyo presupuestario, España desembolsa en torno al 3% de su AOD bilateral; se asemeja bastante al CAD. Solo la Comisión Europea (en torno al 15%) y Nueva Zelanda (por encima del 10%, excepto en 2017) lo utilizan con más intensidad. Reino Unido, que llegó a canalizar el 12% de su AOD bilateral a través de este instrumento, lo ha ido retirando en los últimos años.

4 2001 a Nicaragua; 2005 a Irak, Madagascar y Congo; 2006 a Irak y Nigeria; 2013 a Costa de Marfil; 2015 y 2016 a Cuba.

**Gráfico 3. Peso del alivio de deuda en la AOD bilateral neta**

Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (Table DAC 2a).

**Tabla 2. Operaciones de alivio de deuda con porcentaje mayoritariamente español respecto a la aportación del resto de donantes del CAD**

País	Año	%	País	Año	%
Kazajstán	2000	100	Mozambique	2010	97
Perú	2006	100	Uganda	2007	97
Honduras	2008	100	Uganda	2008	94
Guatemala	2006	100	Senegal	2008	91
Guatemala	2008	100	Honduras	2007	84
Rep. Dominicana	1998	100	Guatemala	2007	84
Belize	1998	100	Guinea Ecuatorial	2005	83
Marruecos	1997	100	Guinea Ecuatorial	2003	82
Cabo Verde	2004	100	Senegal	2005	79
Guinea Ecuatorial	2004	100	Mauritania	2008	79
Tanzania	2011	100	Madagascar	1997	76
Togo	2012	99	Bolivia	2010	65
Nicaragua	2001	98	Total casos	25	

Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (Table DAC 2a).

Por tanto, a pesar de la participación española en muchas de las operaciones de deuda junto a otros donantes, en muchas ocasiones la iniciativa fue 100% española y en otras muy cerca de la totalidad (tabla 1). La lista incluye operaciones en América,

África y Asia, pero la mayoría de los fondos condonados se concentraban en socios tradicionales de la cooperación española en América Latina<sup>5</sup>.

## Conclusión

---

Del análisis anterior se puede deducir que la narrativa de la política española de cooperación ha evolucionado de forma lineal. En los años 80 y primeros 90, la ayuda se presentaba como una política versátil, vinculada tanto a obligaciones internacionales como intereses nacionales, mientras que en la segunda mitad de los 90, se abandonan los argumentos basados en el interés propio y el objetivo de reducción de la pobreza domina el discurso sobre la ayuda. Este discurso se refuerza progresivamente con referencias a al principio de la solidaridad, la idea de un imperativo ético universal y diversos acuerdos internacionales.

El rechazo a los intereses económicos y comerciales es probablemente el mejor ejemplo de esta evolución. La promoción de bienes, servicios y profesionales españoles se consideraba un valor añadido de la política de cooperación en sus inicios, compatible con la solidaridad y las obligaciones internacionales. Sin embargo, este enfoque fue omitido en los Planes Directores de la Cooperación Española, cuya elaboración se inicia en 2000, e incluso explícitamente rechazado en la Ley del FONPRODE en 2010. Los preámbulos de estos planes también evitaron poner en valor la cooperación como instrumento de preservación de lazos culturales, algo que estaba muy presente en el discurso de la ayuda española en sus inicios.

Las estadísticas de la OCDE muestran además que estos cambios en el discurso de la ayuda han tenido consecuencias en su evolución real. Las tendencias más claras en este sentido son la reducción de la de la ayuda ligada y la ayuda reembolsable, que están vinculadas a sectores económicos y productivos. También, el porcentaje de la ayuda dedicada a países de América Latina ha descendido mientras desaparecían las referencias a los vínculos históricos de España en el discurso. No obstante, cuando se analiza este aspecto en perspectiva comparada, las diferencias siguen siendo muy claras y cabe concluir que los vínculos culturales e históricos de España siguen teniendo una fuerte influencia en su ayuda bilateral.

Desde el punto de vista cuantitativo, la ayuda española ha seguido también una tendencia de crecimiento hasta la crisis financiera de finales de los 2000 cuando se inició una fase inédita de drásticos recortes. Estas fases se solapan con los ciclos políticos de la democracia española y no muestran correlación entre volumen de ayuda e ideología o liderazgo político, lo cual sería coherente con el hecho de que

---

5 Entre 1993 y 2016, los 6.069 millones de dólares condonados (precios constantes de 2016) beneficiaron principalmente a países de América Latina (60%) y África (30%) según datos OCDE (DAC 2).

los cambios cualitativos en esta política hayan sido más bien progresivos. Todo ello refuerza además la importancia de los Pactos por la Solidaridad y contra la Pobreza firmados en 1996 y 2006 respectivamente por todos los partidos políticos relevantes, los cuales a su vez hacían referencia al compromiso internacional del 0,7% y otros elementos de la doctrina internacional sobre cooperación al desarrollo, así como el consenso político social.

En general, tanto en el discurso como en la práctica, la evolución de la ayuda ha estado claramente alineada con las recomendaciones dirigidas a España por sus pares del CAD de la OCDE y, de hecho, sus informes así lo han reconocido. Incluso en la evolución cuantitativa de la ayuda, históricamente España ha sido reconocida por sus rápidos avances hacia el 0,7%, hasta 2009, y comprendida por su necesidad de recortar el gasto público a partir de entonces.

Por último, cabe añadir que el comportamiento cumplidor de España es coherente con pautas señaladas en otros trabajos sobre política de cooperación. Alonso (2005), en un estudio sobre la ayuda española entre 1979 y 2003, identificó la falta de compromiso político como una de las razones de sus distintas limitaciones. Larrú y Tezanos (2012), tras analizar la distribución de su ayuda entre 1997 y 2009, concluyeron que España no tenía una estrategia de especialización. Olivie (2011) indicó que la razón de ser de la cooperación española en Vietnam no era ni el interés del donante, ni la necesidad del receptor, sino en el deseo de España de seguir a otros países donantes. En otros ámbitos de la acción exterior, también se ha caracterizado a España como un país cumplidor. En el ámbito de la UE, Börzel (2002) caracteriza a España como un *policy-taker* en lugar de un *policy-maker* y Molina (2018) como el buen alumno de la integración europea.

## Bibliografía

- ALONSO, J. A. (2005): "Spanish Foreign Aid: Flaws of an Emerging Framework José Antonio Alonso", en O. Stokke y P. Hoebink (eds.), *Perspectives on european development cooperation : policy and performance of individual donor countries and the EU*, Routledge, chapter 14.
- ARENAL, C. del (1994): *Política exterior de España hacia Iberoamérica*, Editorial Complutense.
- BÖRZEL, T. A. (2002): *States and regions in the European Union : institutional daptation in Germany and Spain*, Cambridge University Press.
- LARRÚ, J. M. y TEZANOS, S. (2012): "Ayuda oficial española al desarrollo: los retos de la especialización geográfica y sectorial", *Estudios de Economía Aplicada*, 30(3), pp. 889-914.
- MOLINA, I. (2018): "Spain in the EU: eager to regain centrality", en J. Pollack, P. Schmidt y M. Kaeding (eds.), *The Future of Europe – Views from the Capital*, Palgrave Macmillan.

- OECD (2002): Development Cooperation Review: Spain, OECD Development Assistance Committee (DAC peer reviews).
- (2007): Spain Peer Review, OECD Development Assistance Committee (DAC).
  - (2011): Spain, DAC Peer Review, OECD Development Assistance Committee.
  - (2016): Cooperación al Desarrollo Exámenes de Pares: España.
- OLIVIE, I. (2011): 'Newcomers to Like-Minded Aid and Donor Darlings: The Strange Case of Spain in Vietnam', *Development Policy Review*, Wiley/Blackwell (10.1111), 29(6), pp. 749-770.

3

# Universidades y alianzas para el desarrollo: talento, innovación y generación de conocimiento al servicio de los ODS

*Universities and alliances towards development: talent, innovation and knowledge generation to SDG service*

RAFAEL HERNÁNDEZ TRISTÁN\*



## PALABRAS CLAVE

**Universidades; Cooperación; Cooperación universitaria al desarrollo; Agenda 2030.**

**RESUMEN** La etapa definida por los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) coincidió con una fase de crecimiento, estructuración e institucionalización de la cooperación universitaria al desarrollo (CUD). Los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y especialmente el ODS 4, requieren el diseño de nuevas estrategias y alianzas para que la CUD ponga su capacidad de innovación y conocimiento al servicio de los ODS.

## KEYWORDS

**Universities; Cooperation; UDC; 2030 Agenda.**

**ABSTRACT** The stage defined by the Millennium Development Goals (MDG) concurred with a phase of growth, structuring and institutionalisation of the University Development Cooperation policy (UDC). The new Sustainable Development Goals (SDG) and specially, SDG 4 require the creation of new strategies and alliances that allow the UDC to put its innovation ability and knowledge at the service of the SDG.

## MOTS CLÉS

**Universités; Coopération; CUD; l'Agenda 2030.**

**RÉSUMÉ** L'étape définie par les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) a coïncidé avec une période de croissance, de structuration et

---

\* **Rafael Hernández Tristán** es doctor en Ciencias Biológicas. Ha sido vicerrector de Relaciones Institucionales y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid (2003-2011), presidente de la Comisión de Cooperación de la CRUE y representante de las universidades españolas en el Consejo de Cooperación y en la Mesa de África.

d'institutionnalisation de la coopération universitaire pour le développement (CUD). Les nouveaux Objectifs de Développement Durable (ODD), et en particulier l'ODD 4, ont besoin de nouvelles stratégies et partenariats afin que la CUD puisse mettre sa capacité d'innovation et connaissance au service des ODD.

## **La Universidad: un actor de desarrollo en la senda de los ODS**

**L**a nueva Agenda 2030 de Naciones Unidas, aprobada por su Asamblea General en septiembre de 2015, establece 17 ODS y 169 Metas que expresan la triple dimensión económica, social y ambiental del desarrollo sostenible.

Dentro de la Agenda 2030, el ODS 4 se dedica específicamente a “Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”. Además, la educación está presente de forma transversal en todos los demás objetivos del programa. Este planteamiento ambicioso y de extraordinaria complejidad requiere la movilización de múltiples actores y el establecimiento de nuevas alianzas para el desarrollo, un proceso difícil en el que deben participar activamente las universidades.

Las universidades son instituciones dedicadas a la preservación, ampliación y transmisión de conocimientos, por lo que pueden jugar un papel específico y diferenciado de otros actores de la cooperación, ya que la investigación, la innovación y la generación y acceso al conocimiento constituyen elementos fundamentales en los procesos de desarrollo.

La implicación de las universidades españolas en el Programa 2030 debe aprovechar la experiencia adquirida durante la etapa anterior definida por los ODM. La incorporación de las universidades a la cooperación al desarrollo se intensificó en los últimos veinte años al crearse estructuras universitarias especializadas en el diseño, programación y gestión de esas actividades (Hernández, 2010). Como resultado de este proceso se produjo un incremento y diversificación de la CUD, así como en una mayor eficacia e institucionalización de la política universitaria en este campo (Documento ESCUDE, Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas, 2000).

La institucionalización de estas iniciativas permitió en 2006 la aprobación del Código de Conducta de las Universidades Españolas en Materia de Cooperación Universitaria al Desarrollo. El documento, ratificado por los órganos de gobierno de todas las universidades, define en su artículo 4 el objetivo fundamental de la CUD: “La educación de las personas y, dentro de ella, la educación superior, es un componente fundamental del proceso de ampliación de oportunidades y libertades de las personas y las sociedades. En consecuencia, el fortalecimiento de los sistemas

universitarios y el fomento del acceso a los estudios universitarios constituyen un objetivo esencial de la CUD”.

La rápida implantación de la CUD en los campus españoles se vio favorecida por la existencia previa de estrategias institucionales de cooperación internacional universitaria (CIU) y de internacionalización de las universidades, impulsadas como respuesta a los retos impuestos a la enseñanza superior por la competencia en un mundo globalizado (Sebastián y Benavides, 2007). En este contexto, las universidades han desarrollado políticas de proyección académica exterior a través de la colaboración científica y académica con otras instituciones de enseñanza superior, así como programas para la captación de profesores, investigadores y estudiantes de talento. Estas formas de CIU obedecen a los intereses y objetivos de las universidades en la búsqueda de la excelencia académica y el prestigio internacional. Aunque no debe confundirse con la CUD, en la medida en que esta busca a través de la cooperación internacional incidir en la lucha contra la pobreza y la inequidad de las poblaciones más vulnerables, la potenciación de la CIU ha creado unas condiciones técnicas y académicas muy favorables para la rápida expansión de la CUD. Por otra parte, siempre hubo en la CUD una “I” (Internacional) sobreentendida que ahora, en la senda de la Agenda 2030, ha dejado de ser necesaria: los ODS deben cumplirse en el propio país y la CUD debe implicarse en ello.

## **La CUD en el contexto de la cooperación española**

El reconocimiento de la Universidad y otros centros superiores de investigación como actores de la cooperación española quedó establecido en el III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012. La consideración de la Educación para el Desarrollo, la Investigación, Innovación y Estudios sobre el Desarrollo, y las Capacidades Institucionales y Humanas como ámbitos estratégicos en el III Plan Director, aspectos sobre los que venían insistiendo las universidades, venía a reconocer que el fortalecimiento de las capacidades científicas y tecnológicas de un país determina, en gran medida, el grado de sostenibilidad de su modelo de desarrollo y la capacidad de adaptación de su economía. En esa línea, la cooperación española se comprometía a incrementar su apoyo a programas de formación científica y tecnológica con el propósito de consolidar capacidades endógenas de los países socios y orientarlas hacia sus objetivos de desarrollo.

Una década después del III Plan Director, la cooperación española sigue manteniendo el objetivo de favorecer los procesos de generación, apropiación y utilización del conocimiento científico y tecnológico para mejorar las condiciones de vida, el crecimiento económico y la equidad social en los países socios. Este planteamiento, que sigue estando plenamente vigente en el contexto actual marcado por los ODS, dibuja un panorama exigente en investigación, formación y transferencia de conocimiento, ámbitos donde la participación de las universidades y otros centros de investigación resulta imprescindible.

## **El objetivo 4 del Programa 2030. Nuevas perspectivas y dificultades**

---

El objetivo 4 de los ODS “Educación de calidad” es “garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad, y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”. Alcanzar un objetivo tan ambicioso requiere de instrumentos eficaces que permitan a millones de destinatarios en todo el mundo la adquisición no solo de competencias educativas básicas, sino también de orden superior. Se trata de conseguir un acceso mayor y más equitativo a la educación, pero también a la formación técnica y profesional, y a la enseñanza universitaria. Igualmente, incorpora como objetivo la capacitación técnica durante toda la vida, así como la adquisición del conocimiento, las habilidades y los valores necesarios para el desarrollo humano y social. Este planteamiento es un avance con respecto a los anteriores ODM: la educación superior no es discriminada en aras de la educación básica, sino que el proceso educativo es contemplado en su integridad, adoptándose como objetivo educativo el aprendizaje durante toda la vida, e incluyéndose en él tanto la formación técnica y profesional como la universitaria.

Este enfoque pone punto y final a una dicotomía empobrecedora para la CUD: educación básica frente a aplicada. Sin negar la importancia de la enseñanza básica, que constituye una garantía de equidad imprescindible en el proceso de desarrollo humano, el ODS 4 supera la falsa disyuntiva al hacer compatible la educación básica con el proceso que conduce a la formación continua, la capacitación técnica y la enseñanza superior, todas ellas poderosas herramientas para el desarrollo y la erradicación de la pobreza. Se configura así un nuevo marco de actuación en el que las universidades y los organismos científicos están llamados a tener un especial protagonismo.

### **Educación inclusiva, equitativa y de calidad**

---

La primera parte del ODS 4 se centra en la enseñanza básica, donde urge solucionar una serie de problemas previamente identificados:

- ▮ **Desescolarización.** En 2013, 265 millones de niños y niñas no estaban escolarizados, de ellos 59 millones se encontraban en edad de asistir a la escuela primaria.
- ▮ **Abandono escolar.** Entre los años 2008 y 2012, las encuestas en 63 países de ingresos bajos y medianos mostraron que los niños del 20% de los hogares más pobres tenían cuatro veces más probabilidades de no asistir a la escuela que sus pares más ricos.
- ▮ **Déficits de aprendizaje.** Los datos de 38 países en las regiones desarrolladas señalaron que, en la mayoría de estos países, el 75% o más de los jóvenes habían

alcanzado al menos una competencia mínima en lectura y/o matemáticas. Esto solo se observó en 5 de los 22 países en desarrollo con datos disponibles. Se estima que 617 millones de jóvenes en el mundo carecen de los conocimientos básicos en aritmética y de un nivel mínimo de alfabetización.

- 】 **Analfabetismo.** En 2013, todavía había 757 millones de adultos (de 15 años o más) que no sabían leer ni escribir, de los cuales dos tercios eran mujeres.

La corrección de estos datos debe unirse al esfuerzo en la transmisión de valores, conocimientos y competencias basados en los derechos humanos, la justicia social, la diversidad, la igualdad entre hombres y mujeres y la sostenibilidad ambiental. He aquí un resumen de lo que pretenden conseguir para 2030 las metas del ODS 4 relacionadas con la educación básica:

- 】 **Velar por que todas las niñas y todos los niños terminen los ciclos de la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados escolares pertinentes y eficaces (4.1).**
- 】 **Velar por que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y a una enseñanza preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria (4.2).**
- 】 **Eliminar las disparidades de género en la educación y garantizar el acceso en condiciones de igualdad de las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad, a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional (4.5).**
- 】 **Garantizar que todos los jóvenes y al menos una proporción sustancial de los adultos, tanto hombres como mujeres, tengan competencias de lectura, escritura y aritmética (4.6).**
- 】 **Garantizar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante la educación para el desarrollo sostenible y la adopción de estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad entre los géneros, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y de la contribución de la cultura al desarrollo sostenible, entre otros medios (4.7).**

La consecución de estas metas requiere además la puesta en marcha de programas y actuaciones específicas dirigidas a “construir y adecuar instalaciones escolares que respondan a las necesidades de los niños y las personas discapacitadas y tengan en cuenta las cuestiones de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos” (4.a).

Las metas del ODS 4 exigirán importantes esfuerzos en ciencia, capacitación técnica e innovación. Es una oportunidad para que los centros de educación superior pongan en valor sus capacidades de innovación y su dominio de las Tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para fortalecer los sistemas educativos de países de menor desarrollo, así como para difundir conocimientos a sectores más amplios y prestar servicios de forma más eficaz a su propia sociedad.

Igualmente, las universidades pueden diseñar programas formativos dirigidos al personal docente de países menos desarrollados para la adquisición de aptitudes tecnológicas adecuadas para el uso de las TIC, así como para la capacitación que demanda la atención de necesidades educativas especiales de ciertos estudiantes (Declaración de Incheon, Foro Mundial sobre Educación, 2015).

Los centros superiores de los países desarrollados, entre ellos las universidades españolas, pueden contribuir al logro de estas Metas a través de una serie de iniciativas como la elaboración de programas de aprendizaje de calidad sobre los diferentes ítems planteados en el ODS 4: lectura, escritura y aritmética; educación para el desarrollo sostenible, derechos humanos, igualdad entre los géneros, promoción de una cultura de paz y no violencia, etc. Otra contribución técnica importante de la CUD puede ser la elaboración de indicadores para evaluar los progresos en la consecución de los objetivos propuestos o la mejora de sistemas para la evaluación de la calidad del aprendizaje (Gamba y Arias, 2017).

### **Los nuevos retos del objetivo 4: educación superior y formación continua**

Como ya hemos señalado, la mayor novedad del ODS 4 con respecto a los anteriores ODM es la aparición de objetivos directamente relacionados con la educación universitaria y la formación continua, tal como muestran las siguientes Metas para 2030:

- 】 Asegurar el acceso en condiciones de igualdad para todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria (4.3).
- 】 Aumentar sustancialmente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento (4.4).

La consecución de estas metas requiere la puesta en marcha de programas específicos:

- 】 “De aquí a 2020, aumentar considerablemente a nivel mundial el número de becas disponibles para los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países africanos,

a fin de que sus estudiantes puedan matricularse en programas de enseñanza superior, incluidos programas de formación profesional y programas técnicos, científicos, de ingeniería y de tecnología de la información y las comunicaciones, de países desarrollados y otros países en desarrollo” (4.b).

- 】 “De aquí a 2030, aumentar considerablemente la oferta de docentes calificados, incluso mediante la cooperación internacional, para la formación de docentes en los países en desarrollo, especialmente los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo” (meta 4.c).

En este bloque es mucho lo que pueden aportar los centros de educación superior a los países en desarrollo. A título de ejemplo:

- 】 El fortalecimiento de los sistemas universitarios a través de la modernización y mejora de los planes de estudio.
- 】 La formación de docentes en áreas especializadas deficitarias a través de cursos de posgrado ad hoc.
- 】 La colaboración en la formación de investigadores a través de programas conjuntos de doctorado y la formación de grupos mixtos de investigación.
- 】 La promoción del reconocimiento internacional de las calificaciones y títulos que estimulen la movilidad de docentes y estudiantes.
- 】 De forma general, el aprovechamiento de la tecnología, los recursos educativos de libre acceso y la educación a distancia para el diseño de programas que mejoren el acceso, la equidad, la calidad y la pertinencia de la educación superior en los países en desarrollo.
- 】 La colaboración en el diseño e implementación de una oferta de formación continua a través de múltiples y flexibles vías de aprendizaje, así como de nuevas maneras de aprender y reanudar el aprendizaje a todas las edades y en todos los niveles educativos.

Sobre todas estas actividades existe una amplia experiencia en las universidades españolas que pueden ser una base excelente para la creación de nuevos programas de mayor alcance y continuidad en sintonía con los ODS.

Finalmente, conviene recordar que los programas que estimulen la movilidad de estudiantes y la formación de profesores (metas 4.b y 4.c) a través de cursos y estancias en los países desarrollados deben tener en cuenta su potencial impacto en la fuga de cerebros e incluir medidas y estímulos que fomenten el retorno al país de origen.

## Nuevas tendencias en cooperación universitaria

Ya mencionamos que la globalización y la internalización han producido cambios en la cooperación universitaria, alguno de ellos de tipo conceptual. Aunque algunos organismos internacionales y ciertos actores hasta hace poco tiempo mantenían la terminología y los conceptos acuñados hace más de medio siglo de “ayuda al desarrollo y de países donantes”, su aplicación al ámbito de la educación superior fue superada hace muchos años, modificándose ese enfoque asistencialista por la práctica de una cooperación interinstitucional horizontal. Frente a las tradicionales relaciones donante-receptor, en las que el donante pone las condiciones con escasas posibilidades de negociación, se impuso un modelo de cooperación universitaria basado en relaciones equilibradas entre las instituciones asociadas en la búsqueda del beneficio mutuo. Por tanto, el concepto beneficio mutuo ha ido sustituyendo al asistencial, así como el concepto de asociación para el beneficio mutuo se ha ido imponiendo al tradicional binomio donante-receptor (Sebastián, 2013).

Un último factor de cambio, tanto para la CUD como para el resto de actores, es la drástica reducción de las fuentes de financiación a partir de la crisis económica mundial. Incluso antes de que esta se produjera, la ayuda oficial al desarrollo (AOD) promedio de los países de la OCDE en el año 2000 se había estancado en un 0,22%, muy lejos del 0,7% recomendado por Naciones Unidas; además, solo el 8,6% de ese porcentaje estaba destinado a programas de educación. En este contexto de reducción general de fondos destinados a la cooperación internacional, hay que constatar, además, que en las últimas décadas la educación superior nunca constituyó una prioridad ni en las políticas generales de cooperación ni en las agencias nacionales de cooperación. Este escenario mundial deberá cambiar en los próximos años con el avance de los ODS que, como ya se ha indicado, asignan un papel relevante a la educación (incluida la superior) y a la formación continua en los procesos de desarrollo, objetivos ambos que requerirán financiación adicional.

Por otra parte, la escasez de fondos del exterior ha ido introduciendo cambios adaptativos en los modelos de financiación de la cooperación al desarrollo, propiciando la aparición de esquemas de financiación propia y cofinanciación (Ojeda, 2016). En ocasiones, estos modelos han sido utilizados con éxito en actividades de cooperación Sur-Sur o Triangular que pueden auspiciar un espacio propio en el marco de la implementación de la Agenda 2030 (Surasky, 2017). En la perspectiva del ODS 17, “Revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible”, estas experiencias pueden ser muy útiles para estimular las alianzas para el desarrollo en todos los niveles de la cooperación, potenciando alianzas inclusivas en las que participen los sectores público y privado junto a la sociedad.

En el caso de las universidades, la necesidad de ampliación de las alianzas, dando entrada a actores que hasta ahora no han jugado un papel acorde con su potencialidad (caso del sector empresarial), y la mayor especificidad y complejidad que se demanda

a la CUD son el marco en el que deben solucionarse algunos de los más importantes problemas detectados en los últimos años: la escasa financiación, la dispersión de actividades y la precaria continuidad de estas (Hernández Tristán, 2010).

## Propuestas para poner la innovación al servicio del desarrollo

Expertos del Instituto de Salud Global de Barcelona y del Centro de Innovación en Tecnología para el Desarrollo Humano de la Universidad Politécnica de Madrid (itdUPM) han elaborado el concepto de *círculo virtuoso* (CV), un buen exponente del cambio de orientación que, en torno a las nuevas alianzas para el desarrollo, han surgido recientemente en la CUD. Sus impulsores definen un CV como una propuesta de desarrollo que cumple con las siguientes características: a) se articula a través de una alianza entre actores diversos y complementarios, b) la solución positiva al problema de desarrollo propuesto está relacionado con los ODS, c) los resultados directos obtenidos deben aportar valor a los actores participantes, y d) la realización de la propuesta incrementa las posibilidades de continuidad y escalabilidad de la iniciativa.

Por tanto, los CV son iniciativas que afrontan retos de la Agenda 2030, articulan las capacidades de actores diversos, buscan cursos de acción positivos a medio y largo plazo, se conciben desde su diseño como procesos de innovación y despliegan a lo largo de su ciclo un potencial de continuidad y escalabilidad (Mataix *et al.*, 2016).

El modelo CV se distingue por: 1) la importancia que concede a la elección del problema social o ambiental en relación con los ODS (pertinencia); 2) el énfasis en la búsqueda de propuestas innovadoras como garantía de que sean eficientes, sostenibles y escalables; 3) la apuesta por una nueva arquitectura de las alianzas, definida como *alianza multiactor*, capaz de enfrentar problemas complejos; 4) la generación de impactos positivos en la problemática abordada (ODS) y en los propios actores de la alianza (incentivos); 5) la inclusión de un apartado de continuidad y escalabilidad en la propuesta de desarrollo, basada en la sostenibilidad económica del proyecto y la constatación de los efectos positivos del mismo sobre los objetivos ODS planteados y los incentivos de los actores participantes, todo ello enmarcado en un proceso de análisis y evaluación de los resultados.

La implementación y evaluación de los modelos de CV actualmente en marcha darán la medida de su viabilidad y grado de implantación en las universidades españolas. Podría objetarse que el riesgo de este modelo es que los incentivos económicos previstos para los actores pueden imponerse a los objetivos solidarios, y que los cambios de escala que se consigan refuercen a aquéllos antes que a estos. El debate no acaba más que empezar. En todo caso, esta iniciativa aborda una reflexión muy necesaria sobre el papel de las universidades como actores de ciencia e innovación, y su capacidad de establecer nuevas alianzas para poner la capacidad de generar conocimiento al servicio de los ODS.

## Bibliografía

- AECID (2012): III Plan Director de la Cooperación Española (disponible en: [http://www.aecid.es/export/sites/default/web/galerias/noticias/descargas/2009\\_03/III\\_Plan\\_Director\\_2009\\_2012\\_LINEAS\\_MAESTRAS.pdf](http://www.aecid.es/export/sites/default/web/galerias/noticias/descargas/2009_03/III_Plan_Director_2009_2012_LINEAS_MAESTRAS.pdf)).
- CRUE (2000): Documento de Estrategia de la Cooperación Universitaria, ESCUDE (disponible en: <http://www.crue.org/export/sites/Crue/areainternacional/documentos/ESCUDE2000.pdf>).
- (2006): Código de Conducta CUD (disponible en: <http://www.crue.org/export/sites/Crue/areainternacional/documentos/CODIGOCONDUCTA.pdf>).
- GAMBA, A. y ARIAS, S. (2017): “El papel de la Universidad y la CUD en el nuevo escenario de la Agenda 2030”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n° 41, pp.13-24.
- HERNÁNDEZ, R. (2010): “Balance y perspectivas de la cooperación universitaria al desarrollo en España”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n° 26, pp. 177-191.
- INSTITUTO DE SALUD GLOBAL DE BARCELONA Y CENTRO ITD DE LA UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE MADRID (2017): *Los círculos virtuosos de la cooperación española*, Documento de Análisis, AECID (disponible en: <http://www.isglobal.org/documents/10179/5808947>).
- MATAIX, C. et al. (2017): “Alianzas multiactor para la innovación social en la consecución de los ODS: la universidad y su gran potencial como facilitador y promotor”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n° 41, pp. 27-38.
- OJEDA, T. (2016): *Relaciones internacionales y cooperación con enfoque Sur-Sur*, Los Libros De La Catarata/Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Madrid, pp. 195-200.
- SEBASTIÁN, J. (2013): “La cooperación universitaria iberoamericana: entre la retórica y la incertidumbre”, *Revista Iberoamericana de Educación*, n° 61, pp. 45-58.
- SEBASTIÁN, J. y BENAVIDES, C. (2007): *Ciencia, tecnología y desarrollo*, catálogo general de publicaciones, AECID.
- SURASKY, J. (2017): “Seguimiento de la cooperación Sur-Sur (mayo-septiembre 2017)”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n° 41, pp. 225-232.
- UNESCO (2015): Declaración de Incheon: “Educación 2030: Hacia una educación inclusiva y equitativa de calidad y un aprendizaje a lo largo de la vida para todos” (disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000233813>).



4

# Cooperación descentralizada: impacto, autonomía y coordinación

## *Decentralized cooperation: impact, autonomy and coordination*

TERESA GODOY TAPIA\*



### PALABRAS CLAVE

**Cooperación descentralizada; Cooperación española; Alianzas.**

**RESUMEN** La administración descentralizada española ha sumado al conjunto de la cooperación a través de un crecimiento sostenido, principalmente, desde su diferencia. Desde la autonomía que la lleva a prácticas directas a través de alianzas y redes internacionales con un valor altamente cualitativo. Y a la par, se genera la necesidad por articularse con una visión común que nos ha llevado a un constante bucle de coordinación poco efectiva.

### KEYWORDS

**Decentralized cooperation; Spanish cooperation; Alliances.**

**ABSTRACT** Spanish decentralized cooperation has contributed to the whole sphere of cooperation through a sustainable growth mainly from its difference. From the autonomy that leads to direct practices through international networks and alliances with a high qualitative value. And, at the same time, the need of a common vision structure that has led us to a constant loop of little effective coordination, is generated.

### MOTS CLÉS

**Coopération décentralisée; Coopération espagnole; Alliances.**

**RÉSUMÉ** La coopération décentralisée espagnole a contribué à l'ensemble de la coopération, grâce à une croissance soutenu, principalement à partir de sa différence. À partir de l'autonomie qui l'a conduit à des pratiques directes

---

\* **Teresa Godoy Tapia** es licenciada en Farmacia experta en desarrollo local con perspectiva de género (OIT) y en inmigración, exclusión y política de integración social (UNED). Actualmente trabaja en el equipo de financiación de la Fundación Ayuda en Acción y es miembro de la Comisión de Coherencia de Políticas del Consejo de Cooperación. Dirigió el Programa MUNICIPIA y fue coordinadora de programa en ONU-HABITAT.

à travers des alliances et des réseaux internationaux d'une valeur hautement qualitative. Et, au même temps, il génère la nécessité de s'articuler avec une vision commune qui nous a amené dans une boucle continue de coordination peu efficace.

## Introducción

---

**S**in duda el siglo XXI está reflejando alteraciones muy significativas asociadas al “cambio global” derivadas de las transformaciones físicas, financieras, económicas, sociales, culturales, climáticas o ambientales, en general que, por su magnitud e intensidad, afectan y condicionan de manera significativa, tanto a nivel local como global, la dinámica del planeta y las personas.

La creciente mundialización financiera y económica, la deslocalización de actividades productivas, el desarrollo tecnológico y la intensificación de las tensiones migratorias, nos están conduciendo a una de las mayores crisis de nuestra historia como mundo desarrollado. Crisis que deja muy clara la nueva distribución de poder en el mundo, con un papel políticamente inconcebible, pero innegable, del sistema financiero-especulativo.

En este contexto de crisis global actual es necesario poner el foco en nuevas vías de actuación para adaptar el modelo territorial a las consecuencias y nuevas exigencias de una sociedad mundializada. Ante esta situación las entidades descentralizadas siguen siendo las instancias de primeras demandas ciudadanas, de protección de las personas, por lo que su interrelación y sus alianzas cobran más sentido que nunca.

En este contexto, la administración descentralizada viene aportando valor desde sus primeras prácticas de cooperación. A finales del siglo XX el concepto de administración descentralizada se refería a la cooperación llevada a cabo por multitud de actores fuera del gobierno nacional; no solo los gobiernos subnacionales o sus agencias, sino además las asociaciones, fundaciones, universidades, sindicatos y sector privado. A inicios del siglo XXI este concepto evolucionó a, limitándose a aquellas prácticas de cooperación al desarrollo lideradas por los gobiernos locales y regionales con un nuevo enfoque en las relaciones de los gobiernos subnacionales que estimulaban sus propias capacidades de llevar a cabo iniciativas de desarrollo.

Desde este concepto, la cooperación descentralizada española es uno de los elementos más específicos y diferenciados del sistema de cooperación español. Con una trayectoria de más de 35 años, debemos reconocer que la cooperación en nuestro país surge en el ámbito local en los años ochenta, derivada de situaciones de crisis internacionales (Sahara Occidental, Grandes Lagos, revolución sandinista entre otros) y de la presión de la sociedad civil a través del movimiento 0,7%, que dio lugar a un

impulso en el diálogo social y que generó fuertes lazos de solidaridad a través de los *hermanamientos* entre distintas ciudades y territorios.

Por el lado de las autonomías, sin duda fue en la década de los noventa cuando se garantiza, legitima y generaliza la política de cooperación internacional de las comunidades autónomas, coincidiendo con el proceso de institucionalización de dicha política en el ámbito nacional y a su mayor relevancia en el internacional. A partir del año 2000 se consolida esta política en la agenda gubernamental de las 17 comunidades autónomas y las dos ciudades autonómicas con el objetivo esencial de la promoción del desarrollo humano, social, económico y sostenible. En todas ellas se marcó el 0,7% como objetivo, aunque en ninguna se establecieron plazos.

El panorama de la cooperación al desarrollo en España en ese momento incluyó un rápido crecimiento de la ayuda descentralizada, llegando a situarse en máximos cercanos al 40% del total de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) no reembolsable española. Esto derivó en la proliferación de estructuras administrativas públicas y, con distintos ritmos, en la paulatina aparición de legislación autonómica específica en la materia. A partir de la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo se llegó a un panorama legislativo en todo el Estado que en 2007 incluía 17 leyes de cooperación autonómicas con sus respectivos Planes Directores. En definitiva, se generó un creciente reconocimiento de la cooperación descentralizada como política pública. Esto, entre otras cosas, provocó un claro interés del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación al Desarrollo a inicios del año 2000, por incorporar dicha ayuda no solo al cómputo de la AOD sino también a estrategias y enfoques comunes en todo el Estado.

En el ámbito internacional, este reconocimiento tuvo un punto de inflexión dentro de la Agenda de Eficacia de la Ayuda en el IV Foro de Alto Nivel (Busan, 2011) donde se reconoce el papel central de los gobiernos locales de todo el mundo para lograr una mayor eficacia de la ayuda y la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. De igual forma quedó reflejado en distintos documentos y posiciones, por ejemplo: el pleno del Parlamento Europeo aprobó en 2011 una resolución que subraya el rol específico de los gobiernos locales y la Comisión Europea aprobó, a finales de 2011, “la Agenda por el Cambio” en la que señala: “La Unión Europea debería estudiar la forma de movilizar los conocimientos técnicos de las autoridades locales, por ejemplo, a través de redes de excelencia o *hermanamientos*”. Tuvieron que pasar varios años para que la cooperación descentralizada lograra un lugar en la agenda internacional mostrando su riqueza frente al cuestionamiento de ser una cooperación fragmentada y dispersa. El esfuerzo ahora se ve reflejado en su reconocimiento como actores legítimos, con instrumentos propios de importante valor añadido y con un papel articulador en actuaciones globales.

Tras esos ejercicios con máximos porcentuales de la AOD descentralizada sobre el total de la ayuda, que ya se han señalado, y después de la generación de asociaciones

entre múltiples partes interesadas en su especialización y de una prolifera actividad de diplomacia entre las ciudades, la llegada de la crisis produjo, una disminución de las contribuciones que resultó significativamente mayor o menor dependiendo, sobre todo, de la voluntad política de turno.

Desde 2007 las siete instituciones de mayor aporte a la cooperación descentralizada, vemos que no todas pusieron el mismo esfuerzo para preservar la acción solidaria. Algunas cayeron a mínimos históricos o incluso desaparecieron, mientras que, en otras, como el País Vasco o Andalucía, mantuvieron dichos esfuerzos a pesar de los recortes que se produjeron a partir de 2010.

A partir de 2016 se empiezan a ver tendencias de recuperación, quedando reflejado en el marco presupuestario para 2019 la previsión de alcanzar un 10% de participación en la AOD (208 millones de comunidades autónomas y casi 98 millones de entidades locales), sobre la previsión total de AOD que se sitúa en 2.937,96 millones de euros, el 0,23% sobre la RNB, con un incremento neto de 70 millones de euros respecto a los Presupuestos Generales del Estado (PGE) de 2018<sup>1</sup>.

La pérdida de recursos a partir de 2010, vino acompañada de la caída progresiva de una ambiciosa agenda de coordinación puesta en marcha por la AGE en el marco de su III Plan Director de cooperación 2009-2012. Empezando por una amplia estructura de coordinación y participación para los distintos actores, dinamizada con el objetivo de identificar actuaciones e intereses comunes, evitar la dispersión y buscar la complementariedad. Partiendo de la creación del Consejo de Cooperación<sup>2</sup> y de la Comisión Interministerial<sup>3</sup> en 1995, de la Comisión Interterritorial<sup>4</sup> en 2000, se elevó el perfil con la creación, por un lado, de la Comisión Delegada<sup>5</sup> en 2008 como máxima instancia de coordinación del Gobierno para el impulso del debate político de la AGE en su conjunto y, por otro, de la Conferencia Sectorial<sup>6</sup>, órgano que reunía a la AGE y a los Consejeros y Consejeras autonómicos que atendían la cooperación en sus territorios para el impulso de la coherencia de políticas de las distintas administraciones públicas.

- 1 Según la Comunicación 2019 de la Cooperación Española.
- 2 Consejo de Cooperación al Desarrollo, adscrito al MAEC y regulado por el art. 22 de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) y Real Decreto 2217/2004, de 26 de noviembre. Creado en 1995 y reformado en 2004.
- 3 Comisión Interministerial de Cooperación Internacional, adscrita al MAEC, creado en 1995, regulado por el art. 24 LCID y Real Decreto 1412/2005, de 25 noviembre.
- 4 Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo, adscrita al MAEC, regulado por el art. 23 LCID y Real Decreto 22/2000, de 14 de enero, modificado en 2004.
- 5 Comisión Delegada, Real Decreto 680/2008 de 30 de abril.
- 6 Conferencia Sectorial de Cooperación al Desarrollo, creada en 2009. No se establece Real Decreto.

Estos espacios de alto nivel tuvieron una vida corta, desapareciendo en los inicios de la crisis, coincidiendo con los recortes, además de una bajada progresiva de dinamismo de los espacios ejecutivos de todos los órganos consultivos y coordinación existentes: Comisión Permanente de la Interterritorial, Comité Ejecutivo de la Interministerial, la Comisión de Coherencia de Políticas del Consejo y sus grupos de trabajo, que tan activamente trabajaron durante la primera década del siglo XXI. Los problemas del sistema, pasaron por un gran déficit de convocatorias de forma ordinaria, la falta de previsión en la celebración de reuniones, plazos insuficientes de análisis de documentos, heterogeneidad en el funcionamiento de los grupos, ausencia de agenda, baja participación o ausencia en la representación y en casos extremos la parálisis de sus convocatorias.

Un ejemplo de estos altibajos en la coordinación lo encontramos en la sucesión de encuentros anuales de comunidades autónomas sobre cooperación para el desarrollo que sucedieron entre 2008 y 2015, impulsados en sus inicios por el gobierno central pero con una cesión progresiva y real de protagonismo hacia los gobiernos autonómicos. El objetivo inicial fue aportar una visión general de contexto y de las prioridades en el marco de coordinación para poder ejercer una adecuada toma de decisiones a nivel político y técnico. La primera edición se celebró en Zaragoza en 2008 resultando de ella una declaración de intenciones para trabajar de manera conjunta, consolidar una cultura de la calidad de la ayuda, mejorar los canales de comunicación práctica, trabajar por la armonización y la alineación con los modelos de desarrollo de los países socios y potenciar redes de seguimiento y evaluación conjunta.

La evolución de dicha declaración hacia una agenda real pasó en los años sucesivos por momentos importantes: 1) Mérida en 2009, donde se configuró una agenda propositiva y concreta sobre armonización de procedimientos, educación para el desarrollo y cooperación directa; 2) Palma de Mallorca en 2010, donde la agenda tomó un carácter demandante; 3) Pamplona en 2011, cuyas expresiones fueron de voluntad de compromisos compartidos; 4) Portugalete en 2012<sup>7</sup>, donde la conformación de una agenda autonómica conjunta adquirió su mayor dimensión con 4 elementos claves: coordinación, armonización, representación en el exterior, la educación para el desarrollo a través de prácticas conjuntas, que contaban con puntos concretos en cada uno de ellos para llevar a la acción. La denominada Agenda de Portugalete constituyó un punto álgido que vino seguido de una serie de tres encuentros más: Barcelona 2013, Toledo 2014 y Madrid 2015, que no hicieron más que replicar la Agenda bajándole el perfil progresivamente hacia lo meramente declarativo llegando a su desaparición.

La Agenda de Portugalete sigue vigente. Podemos mirarla como la oportunidad perdida o como punto de partida, desde la validación que ya tenemos de su planteamiento amparándolo en un nuevo escenario: la Agenda 2030. “Una de las características significativas de la Agenda 2030 es la participación de todos los actores en su configuración,

7 Véase <https://www.youtube.com/watch?v=NNLdBqMNqZQ&t=27s>

así como la necesidad de generar alianzas para avanzar en la prosperidad. La agenda incide en la necesidad de diseñar una nueva gobernanza mundial, una acción conjunta y coordinada entre todos los actores, que permita hacer del crecimiento un verdadero desarrollo sostenible inclusivo” (Consejo de Ministros, 15 de febrero de 2019). España ha dado pasos en la puesta en marcha de la Agenda 2030 primero a través Grupo de Alto Nivel dentro de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos y, posteriormente con la creación del Alto Comisionado para la Agenda 2030 (Real Decreto 419/2018). Aprobado su Plan de Acción el 29 de junio de 2018 por Consejo de Ministros se constituyeron el Consejo de Desarrollo Sostenible y la Comisión Nacional para la Agenda 2030, esta última como órgano de cooperación con las comunidades autónomas, con participación de las entidades locales.

Por otra parte, la cooperación española se plantea el logro de un Pacto de Localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que permita articular los programas de las distintas administraciones públicas, sobre todo locales, del que aún no se conocen mayores detalles. Parece una apuesta importante con la pretensión de consolidar los ODS en el ámbito local dentro en los programas de cooperación. Con esta idea se pueden dar varias derivadas que aún no están claras: ¿significa esto que desde la cooperación descentralizada se fomente la localización de los ODS en sus ámbitos territoriales?, ¿impulsa el enfoque de los ODS en los proyectos de cooperación que llevan a cabo o que financian?, ¿se apunta a que los gobiernos locales se apropien de la agenda e incorporando la localización a los nuevos marcos de asociación? Aun considerando un escenario donde buena parte de los Marcos de Asociación País se han renovado recientemente, si no se enmarcan adecuadamente se corre el riesgo de vincular la localización solo a la cooperación internacional y no al conjunto de las políticas de estas administraciones.

Volviendo a poner la mirada en la cooperación local, hay que decir que esta tiene vida propia. Su plataforma de mayor representación, la Federación Española de Municipios y Provincias, ha venido promocionando a través del mandato de su Comisión de Cooperación las agendas internacionales de desarrollo. Su papel ha sido relevante en tareas de sensibilización y difusión de estos marcos, alineado con el discurso de plataformas mundiales de referencia, como Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), y desde donde se ha ido elevando el papel que los gobiernos locales tienen el ámbito del desarrollo y la diplomacia de ciudades como medio para ello. Sin embargo, no ha logrado cubrir un papel de coordinación ejecutiva y de articulación de la actividad de cooperación de los municipios de manera operativa. A partir del 2015 se convierte en un actor representativo en los primeros impulsos de la nueva etapa de desarrollo sostenible y de la localización de los ODS.

Es en el ámbito local donde la acción directa de la cooperación descentralizada cobra un sentido propio y diferenciado. En sus inicios la cooperación descentralizada directa era vista como una modalidad vertical basada en la transferencia de ayudas y conocimientos de territorios del norte a los del sur. Hoy, sin embargo, se trata de verdaderas

asociaciones donde el conocimiento y la experiencia fluyen en diferentes direcciones permitiendo a los gobiernos subnacionales intervenir de diferentes formas: transferencia de ayudas, cooperación técnica, transferencia de tecnología, aprendizaje entre pares y buenas prácticas, entre otras cuestiones. En la última década, la cooperación directa de los gobiernos locales ha supuesto una media de un 24% de su AOD en relación con el total canalizado (info@OD).

La AECID ha probado diferentes fórmulas para fomentar estos modelos de manera articulada. Su programa estrella fue MUNICIPIA (2007-2011) donde se ponía la mirada en el territorio desde una perspectiva integral, multidimensional y multisectorial. En un principio aportando fondos a grandes operadores como FUNDEMUCA y en su etapa final llegando a lograr la aportación de fondos conjuntos y asistencia técnica de 14 ayuntamientos. Pero sin duda una de las experiencias más interesantes apoyadas por la AECID fue el Programa Ciudad-Ciudad impulsado en alianza con ONU-HABITAT (2012-2013). Este programa permitió la articulación de acciones de fortalecimiento institucional público entre el ámbito multilateral y el local a través de la conformación de cinco redes de gobiernos locales. Participaron dos gobiernos autónomos municipales bolivianos, una alcaldía colombiana, una provincia cubana, un municipio ecuatoriano, tres alcaldías salvadoreñas, 16 ayuntamientos españoles y una diputación. Se produjo un rico intercambio y aprendizajes mutuos sobre sus programas municipales urbanísticos, de catastro, recuperación patrimonial y movilidad urbana, entre otros, con un alto nivel de satisfacción. Se trataba de gobiernos locales de distintos colores políticos y tamaños, pero que coincidían en contar con una larga trayectoria en la transformación de sus propias ciudades y con un conocimiento profundo del significado de los procesos de gestión y desarrollo urbano. Se generó una poderosa masa crítica que demostró con hechos la eficacia del trabajo en red. Esto, teniendo en cuenta el momento de crisis fiscal y presupuestaria que se estaba sufriendo los ayuntamientos españoles, demostró que también en momentos de crisis la internalización de los entes locales se mantenía como apuesta política en determinadas ciudades, fomentando el enfoque territorial.

Se trata de un enfoque coherente e innovador para planificar e implementar políticas públicas que sitúan el desarrollo de manera nuclear, donde se incluye multitud de partes interesadas y mecanismos para lograr resultados más inclusivos y complementarios. Un modelo en línea con el desarrollo sostenible en sus dimensiones económicas, sociales, medioambientales, culturales e institucionales, porque ambos apuntan a responder a las necesidades reales y aspiraciones de cada territorio (Fernández y Calvete, 2018).

Merece la pena destacar el papel en la potenciación de las redes locales en el mundo de los Fondos de Cooperación Municipal. En España ocho fondos de comunidades autónomas han jugado un papel activo y operativo muy relevante, en el momento más álgido de cooperación local: País Vasco, Euskal Fondo; Galicia, Fondo Galego; Cataluña, Fons Català; Andalucía, FAMSI; Extremadura, FELCODE; Valencia, Fons

Valencià; Baleares, Fons Mallorquí y Fons Menorquí. Los Fondos tejieron una agenda de coordinación mantenida en el tiempo, a través de la Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad (CONFOCOS), ahora desaparecida, que merecería la pena rescatar. Actualmente, también otras entidades de la sociedad civil abogan por el trabajo en red y el enfoque territorial, como son Instituto de Cooperación Internacional y Desarrollo Municipal (INCIDEM), Municipalistas por la Solidaridad y el Fortalecimiento Institucional (MUSOL), o la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM).

Por su parte, el tercer sector ha ido acompañando la evolución y cambios de la cooperación pública descentralizada de manera discontinua, sin alcanzar un diálogo bilateral con mayúsculas. Salvando la relación mantenida por las organizaciones a través del acceso a las convocatorias públicas de cooperación, educación para el desarrollo y acción humanitaria, la construcción de discursos políticos o la incidencia ha sido complicada. Eso sí, gracias a la acción articulada de las coordinadoras autonómicas de ONGD, el discurso y las reivindicaciones viene siendo homogéneo, donde se reconoce el distanciamiento de la cooperación descentralizada de muchas de las lógicas de acción exterior que les permite ser más coherentes con el desarrollo sostenible y a la vez demanda al Estado la dotación de estructuras de gobernanza multinivel. Un aspecto particularmente interesante de sus reivindicaciones es la derogación la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. A las dificultades señaladas en los años de la crisis se sumaron las imposiciones del MINHAP para supeditar el gasto público local a informes previos de las administraciones competentes sobre inexistencia de duplicidades y sostenibilidad financiera. El informe define el esquema de atribuciones de competencias para ejercer otras competencias distintas de las propias.

Pero si se trata de ver el vaso medio lleno estudios recientes demuestran que existe un impulso importante por parte de los gobiernos locales españoles por considerar programas que contribuyen a la Agenda 2030. Entre los casos estudiados se consideran dos modalidades, ayuntamientos que visten con ODS la política pública que ya han definido, o aquellos que han elaborado e implementado programas específicamente con este fin. En todo caso, vemos en estos ayuntamientos a los ODS convertidos en agenda de gobierno. Son localidades que han sido sensibles a la situación del desarrollo, a la hora de configurar sus programas, posibilitando la reflexión de esta política en su seno, y pasando de la declaración de intenciones a la acción de gobierno. También algunas autonomías más allá de sus estrategias de cooperación, toman acción con programas de gobierno específicos, el mejor ejemplo lo tenemos en la Agenda Euskadi Basque Country 2030. Estamos en la transición entre el discurso y la práctica, cuyo ritmo estará condicionado por la voluntad política de los gobiernos para que la agenda no quede atrapada en la cartera de cooperación (Agüero, 2019).

En conclusión, generar sinergias entre las políticas sectoriales y las políticas de desarrollo en todos los niveles contribuye al orden mundial. Y para ello la contribución de las administraciones públicas españolas, autonómicas y locales, aporta un valor

diferencial: autonomía, especialidad, bilateralidad, recursos compartidos, conocimiento. Nos encontramos ahora de nuevo con el reto de la necesaria y resaltada coordinación, velando por mantener posiciones conjuntas ante los desafíos globales desde la oportunidad que nos dan los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Y en este marco el compromiso de lo cercano aporta mayor valor añadido que el discurso de lo abstracto.

### **Bibliografía**

---

- AGÜERO, B. (2019): *Tres años de la agenda 2030: un análisis de los municipios españoles*, INCIDEM, España.
- CONSEJO DE MINISTROS (2019): “Informe sobre los mecanismos e instrumentos de coordinación para la implementación de la Agenda 2030 en España”, Madrid (disponible en: [https://www.agenda2030.gob.es/sites/default/files/INFORME\\_DE\\_GOBERNANZA\\_AC\\_2030\\_1.pdf](https://www.agenda2030.gob.es/sites/default/files/INFORME_DE_GOBERNANZA_AC_2030_1.pdf)).
- FERNÁNDEZ, A. y CALVETE, A. (2018): “Decentralised cooperation to achieve the 2030 Agenda Towards a new generation of multi-stakeholder partnerships”, Conference of Peripheral Maritime Regions (CPMR) y PLATFORMA, Bruselas (disponible en: <http://plattforma-dev.eu/wp-content/uploads/2017/03/CPMR-PLATFORMA-multi-stakeholder-partnerships-EN.pdf>).

5

# Treinta años de la cooperación española: el papel de la sociedad civil

## *Thirty years of Spanish cooperation: the role of civil society*

MAITE SERRANO OÑATE\*



### PALABRAS CLAVE

**Organizaciones de la sociedad civil; Desarrollo; Cooperación internacional.**

**RESUMEN** La participación de las organizaciones de desarrollo en el ámbito de la cooperación internacional viene legitimada por sus valores y principios, su especialización y dedicación misional a la lucha contra la pobreza y la desigualdad. Son organizaciones que cuentan con una base social que traslada sus preocupaciones y demandas a la agenda política. Estas características son las que le otorgan una capacidad para actuar en diferentes roles y un papel estratégico que es reconocido en la normativa, tanto nacional como internacional.

### KEYWORDS

**Civil society organizations; Development; International cooperation.**

**ABSTRACT** The participation of development organizations in the field of international cooperation is legitimized by its values and principles, its specialization and guided dedication to the fight against poverty and inequality. They are organizations that have a social base that transfer their concerns and demands to the political agenda. These characteristics are the ones who grant it the ability to act in different roles and a strategic role that is recognized in the regulations, both national and international.

### MOTS CLÉS

**Organisations de la société civile; Développement; Coopération internationale.**

**RÉSUMÉ** La participation des organisations de développement dans le domaine de la coopération internationale est légitimée par leurs valeurs et leurs principes,

---

\* Maite Serrano Oñate es directora de la Coordinadora de ONGD de España.

leur spécialisation et leur dévouement dirigé à la lutte contre la pauvreté et les inégalités. Ce sont des organisations qui ont une base sociale qui transfère leurs préoccupations et leurs revendications dans l'agenda politique. Ce sont ces caractéristiques qui lui donnent la capacité d'assumer différents rôles et un rôle stratégique reconnu dans la réglementation, aux niveaux national et international.

## La década perdida de la cooperación

**L**a Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) celebra su 30 aniversario con los recursos bajo mínimos y con una extrema debilidad de liderazgo. Esto ocurre, precisamente, cuando más se necesita: vivimos un momento histórico marcado por una crisis económica, política, social y medioambiental sin precedentes en la historia de la humanidad. Un contexto de estas características requeriría de una política de cooperación ambiciosa y fuerte, con capacidad para liderar las transiciones necesarias en el marco de la Agenda 2030.

Tras dos décadas iniciales de construcción de una política de cooperación que, con sus luces y sus sombras, llegó a situar a España entre los principales donantes de ayuda oficial al desarrollo (AOD), hace 10 años se inició un camino de recortes que han conducido a una situación de excepción. Los datos más recientes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), sitúan a España en el número 20 de los 28 países donantes, con un 0,18%<sup>1</sup> del PIB destinado a AOD, muy lejos de la media de los países de la UE-15 (0,47%) y más lejos aún del compromiso del 0,7%.

El deterioro de la política de cooperación no ha sido solo cuantitativo, los recortes han afectado fundamentalmente a la cooperación bilateral no reembolsable y, especialmente, a la AECID —la única agencia especializada—, y al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAUEC) —principal responsable de la política de cooperación, según la Ley de Cooperación de 1998—. Esta situación anómala ha hecho que la cooperación bilateral tenga un peso anormalmente reducido en el conjunto de la cooperación española. Es decir, mientras que el MAUEC apenas gestiona el 26% de los recursos, entre el Ministerio de Hacienda y Función Pública (MINHAFP) y el Ministerio de Economía y Empresa (MINECO) gestionan el 65% del total de la AOD. Esto se traduce en menos recursos para las políticas orientadas directamente a la erradicación de la pobreza, a la población más vulnerable y a sectores que deberían ser estratégicos como los proyectos de desarrollo, la ayuda de

<sup>1</sup> Los datos del CAD este año responden a dos metodologías porque el CAD se encuentra en medio de una negociación sobre los criterios a utilizar. En este artículo reflejamos el porcentaje con la metodología utilizada hasta ahora, ya que es la que permite hacer comparaciones con años anteriores (véase <https://coordinadoraongd.org/2019/04/la-ayuda-al-desarrollo-espanola-se-situa-a-la-cola-de-europa-con-un-020/>).

emergencia y la educación para la ciudadanía global. Todas estas anomalías afectan, en definitiva, a la capacidad de España para ejercer un liderazgo positivo en un entorno global tan complejo como en el que vivimos.

El mundo se encuentra en emergencia: requiere con urgencia la articulación de respuestas integrales que faciliten procesos de transición hacia un desarrollo acorde con los límites del planeta y que no deje a nadie atrás. Nos quedan menos de doce años para evitar las peores consecuencias del cambio climático; tras una década en descenso, el hambre aumenta por tercer año consecutivo, afectando a 821 millones de personas; la pobreza severa afecta a 1.300 millones de personas; la desigualdad alcanza niveles escandalosos —62 personas poseen la misma riqueza que la mitad más pobre de la población mundial—; y la democracia se encuentra en retroceso a nivel mundial —lo que es especialmente grave—, con 106 países en los que existen riesgos para quienes reivindiquen sus derechos, y con 321 defensores y defensoras de derechos humanos asesinados en 2018.

En este contexto de emergencia global, la política de cooperación, centrada en la erradicación de la pobreza y la desigualdad, dotada de recursos adecuados, se convierte en una política clave para afrontar los desafíos desde el principio de responsabilidades comunes —aunque diferenciadas—. La coherencia de políticas emerge como la herramienta que debe orientar las políticas públicas hacia la protección y promoción de los bienes comunes. Este cambio no podrá realizarse sin el impulso y la plena participación de la sociedad civil como protagonistas del cambio y como generadora de un contexto favorable al cambio de rumbo que necesitamos para no dejar a nadie atrás.

### **Las organizaciones de desarrollo y las ONGD en la cooperación internacional: marco normativo**

---

La participación de las organizaciones de desarrollo en el ámbito de la cooperación internacional viene legitimada por sus valores y principios, su especialización y dedicación misional a la lucha contra la pobreza y la desigualdad, y por tratarse de organizaciones que cuentan con una base social, cuyas preocupaciones y demandas trasladan a la agenda política. Estas características son las que le otorgan una capacidad para actuar en diferentes roles y un papel estratégico que es reconocido en la normativa, tanto nacional como internacional.

Nuestro propio sistema de cooperación establece, en la exposición de motivos de la Ley de Cooperación del 1998 que “el consenso básico que debe estar en la base de la política de cooperación internacional para el desarrollo solo puede lograrse mediante la activa implicación en la misma de los diversos agentes sociales operativos, con especial mención de las organizaciones no gubernamentales [...]”. Asimismo, y sustentado en esta afirmación, el artículo 31 insta al Estado a fomentar

las actividades de las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) y sus asociaciones.

Más recientemente, el V Plan Director, haciéndose eco del Consenso Europeo del Desarrollo, de la UE, recoge en el artículo 88 lo siguiente: “La UE y sus estados miembros profundizarán sus alianzas con las Organizaciones de la Sociedad Civil a favor del desarrollo sostenible. Promoverán espacios participativos y ambientes adecuados, con plena participación pública, para las OSC, para permitirles desempeñar sus funciones como defensoras independientes, implementadoras y agentes de cambio en los ámbitos de la formación y la educación para el desarrollo y de la supervisión y la rendición de cuentas de las autoridades [...]”.

Este reconocimiento está basado en la evidencia de que sin una sociedad civil fuerte y diversa como componente básico de la democracia es imposible alcanzar el desarrollo sostenible. Una sociedad civil fuerte repercute en la eficacia de las políticas públicas, mejora su carácter inclusivo, favorece las iniciativas para profundizar en la participación democrática. Conseguir una sociedad civil con estas características necesita contar con entornos que faciliten el desarrollo de estas funciones; entornos que dependen no solo de la financiación sino también de una legislación adecuada y un espacio democrático abierto que promueva —y no impida— esa participación.

## Las ONGD en la cooperación española

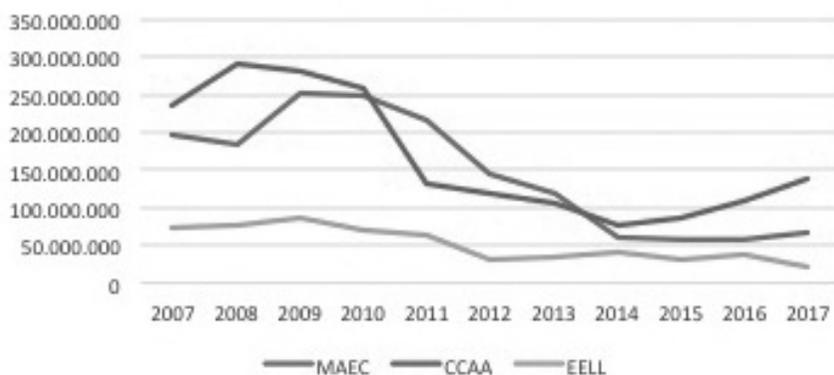
La historia de las organizaciones de desarrollo ha estado ligada desde sus orígenes de la cooperación española, a la solidaridad entre los pueblos, a la defensa de los derechos humanos, la equidad de género y la justicia global. En 1982 varias organizaciones empezaron a pensar en la necesidad de articular fuerzas para tener una voz propia en la construcción de la política española de cooperación. Este fue el prelude de la fundación en 1986 de la Coordinadora de ONGD, entidad que en la actualidad agrupa a 75 ONGD, 2 entidades asociadas y 17 Coordinadoras Autonómicas, representando en total a unas 450 organizaciones.

Desde entonces, hemos recorrido el camino en colaboración con la AECID, la Secretaría de Estado de Cooperación para Iberoamérica y el Caribe (SECIPIC) y el MAUEC, participando en la construcción de la política y en los procesos de desarrollo. Hemos caminado de la mano de cientos de organizaciones que, desde otros países, también apuestan por la defensa de los derechos humanos y la protección del planeta que habitamos. Hemos avanzado desde nuestra diversidad de funciones y contribuyendo al refuerzo de la democracia, tanto en España como en los países donde trabajamos, desde la legitimidad que nos otorga los principios y valores que forman parte de nuestra esencia o razón de ser: la naturaleza participativa de nuestras organizaciones, la vinculación con la ciudadanía, la defensa de intereses colectivos, ser altavoz de las demandas de los grupos más vulnerables. Contamos con un conocimiento de

primera mano de las realidades en las que trabajamos y podemos sentir orgullo de los resultados alcanzados gracias a este trabajo colectivo.

Las ONGD hemos sido —y lo seguimos siendo— actoras, ejecutoras, formadoras, administradoras, educadoras, hemos movilizad, denunciado, construido... Y todo ello de la mano de nuestras socias, nuestras bases, de la ciudadanía en general y con el apoyo, no siempre en la forma y cantidad requerida, de la cooperación española<sup>2</sup>.

**Grafico 1. AOD vía ONGD 2007-2017**



Fuente: Elaborado por la Coordinadora de ONGD.

Las ONGD hemos sido parte, junto con otros movimientos sociales y activistas de base, de la mayor movilización de la ciudadanía española a favor de la solidaridad internacional y la cooperación al desarrollo. Las movilizaciones del 0,7% de 1994 marcaron un antes y un después en la percepción política y social de la cooperación al desarrollo. El 0,7% significó un cambio sociológico, las acampadas que inundaron nuestros parques se convirtieron en el símbolo de la solidaridad y la cooperación entró a formar parte de los programas electorales, traduciéndose en decisiones políticas concretas. La AECID aumentó su presupuesto, las subvenciones para los proyectos ejecutados por ONGD se multiplicaron por tres y se creó el primer órgano consultivo de la cooperación española: el Consejo de Cooperación al Desarrollo. Especial relevancia tuvo el impulso de la cooperación descentralizada marcando un rasgo característico de la cooperación española que, tras años de recortes a los que también se vio sometida por las políticas de ajuste, parece empezar a recuperar el pulso.

<sup>2</sup> Las subvenciones a los proyectos ejecutados por ONGD han sufrido un recorte de dos tercios. De hecho, desde 2014 la práctica totalidad de los fondos para proyectos ejecutados por ONGD de la Administración General del Estado proceden de la voluntad de la ciudadanía expresada en la X solidaria del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas (IRPF).

Tres décadas de trabajo especializado nos han aportado un profundo conocimiento de los procesos de desarrollo como de los contextos donde se inserta. Solo en 2016 desarrollamos más de 3.600 proyectos, en 105 países, en los que participaron 35 millones de personas. Una experiencia que nos ha dotado de conocimiento y capacidades para hacer un análisis crítico de la realidad que hemos puesto al servicio del conjunto de actores de la cooperación española.

Las ONGD hemos sido, posiblemente el actor más participativo en la construcción de la política de cooperación en España: propusimos en 1995 la elaboración de una Ley de Cooperación, la creación de una comisión de cooperación en el Congreso o la creación de un consejo consultivo; hemos aportado pensamiento en la elaboración y aplicación de los planes directores, planes anuales, estrategias sectoriales<sup>3</sup> y geográficas; hemos contribuido enormemente a que la política de cooperación se convirtiera en una política de Estado, cuyo elemento más visible fue la firma del Pacto de Estado contra la Pobreza en 2007. Lamentablemente, este pacto no resistió el envite de las políticas de ajuste, tal y como denunció la Coordinadora en 2012<sup>4</sup>. Hemos defendido la AECID como principal ejecutora de la política de cooperación; incluso hemos abierto caminos en positivo a la acción exterior española en lugares donde esta había estado representada únicamente por organizaciones humanitarias o de desarrollo.

A lo largo de estas décadas hemos contribuido a fortalecer el tejido social en los países en los que trabajamos, apoyamos la formación de cuadros locales, muchos de los cuales, especialmente en América Latina, cuentan con responsabilidades de gobierno. Hemos aportado significativamente al impulso de la igualdad formal y real de género —otrora bandera de la cooperación española y una de nuestras principales y mejores tarjetas de presentación a nivel internacional—. Hemos creado y fortalecido los procesos productivos a nivel local; nos hemos acercado y conocido distintas realidades desde dentro a través de nuestros cooperantes y persona voluntarias.

Aportamos una base social de más de dos millones de personas<sup>5</sup>, colectivos y entidades que, identificadas con nuestra misión, valores y principios, han decidido implicarse para contribuir a cumplir nuestros objetivos de forma activa consciente y con voluntad de continuidad. Contamos con una base activa de más de 20.000 personas voluntarias que colaboran con su trabajo al fortalecimiento de nuestras organizaciones, y al desarrollo de programas y proyectos, y a la mejora de las condiciones de vida de las personas, tanto en España como en los países en los que trabajamos.

Somos un sector plural y diverso, como lo es nuestra sociedad, representamos el pluralismo social actual (religiosas, aconfesionales progresistas, conservadoras, de

---

3 La última estrategia en cuya elaboración hemos participado activamente ha sido la Estrategia de Acción Humanitaria.

4 Véase <https://coordinadoraongd.org/2014/02/pacto-de-estado-contra-la-pobreza/>

5 Véase el informe del sector 2017 en <https://informe2017.coordinadoraongd.org/>

base local, de vocación internacional...) como reflejo de la creciente heterogeneidad de las sociedades modernas. Ello no nos impide hablar con una sola voz y generar el consenso que nos acompaña en las distintas acciones que llevamos a cabo: posicionamientos políticos, propuestas de movilización ciudadana, campañas de sensibilización. Trabajamos con el convencimiento de la necesidad de mejora constante como refleja la propia misión de la Coordinadora; prueba de ello es la Herramienta de Transparencia y Buen Gobierno o nuestro Código de Conducta; herramientas que regulan nuestras actuaciones, rinden cuentas y garantizan la transparencia.

Finalmente, tenemos capacidad demostrada de movilizar fondos que, además de generar impactos positivos en la vida de millones de personas, también hemos puesto al servicio de las prioridades de la política de cooperación española. Después de años de recortes, en 2016, las ONGD empezamos la recuperación, superando la línea simbólica de los 500 millones de euros. Este crecimiento se produjo gracias a un aumento de un 44% de los fondos privados, que alcanzaron la cifra de 328 millones. En contraste, los fondos públicos apenas aumentaron un 2%, sumando 236 millones.

## **Mirando al futuro**

---

La fotografía presentada muestra a un actor consistente, que se ha profesionalizado y que ha sabido reaccionar en un contexto políticas de ajuste que reducían su capacidad de acción en el exterior mientras asistíamos a un aumento de la pobreza y la desigualdad en nuestro país lo que hizo emerger nuevos retos y contradicciones. En la última década, nos dimos cuenta que el proceso de profesionalización, en el que las organizaciones entramos de lleno para garantizar una ejecución eficaz de los recursos, nos pasó factura; hizo que la participación y la conexión con la ciudadanía quedara en segundo plano. En los últimos años, el aumento de la base social y los recursos económicos privados muestran una cierta recuperación que, no obstante, necesita reforzarse como seña de identidad y valor diferencial de nuestra acción política y social.

Los enormes cambios que vive el planeta nos han obligado a ser conscientes de los retos que afrontamos. Existe una nueva geografía de la pobreza, con 70% de la población pobre viviendo en países de renta media, junto con repunte del hambre en el mundo, la creciente desigualdad, los movimientos forzosos de personas, el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, etc., ponen en cuestión el paradigma Norte-Sur, e imponen también una mirada integral a los problemas de la pobreza la desigualdad y la sostenibilidad.

Si queremos ser parte de la transición hacia otros modelos en los que la vida se sitúe en el centro, hemos de afrontar nuevos desafíos con cambios sustanciales en nuestra relación con la Administración y con la sociedad.

La recuperación de la financiación pública de calidad para el desarrollo y la apuesta por la coherencia de políticas como eje central de la acción política es clave para hacer frente a las responsabilidades y compromisos de España en relación a la protección y defensa de los bienes públicos globales. Pero, junto con la recuperación de la política de cooperación como política de Estado, es necesario asegurar la participación de la sociedad civil, cuestión en la que las organizaciones de desarrollo tenemos un papel importante que desempeñar. La definición de una estrategia de relación donde se reconozcan las organizaciones de la sociedad civil como actores del desarrollo por su contribución en sus diferentes roles, es una de las asignaturas pendientes de la cooperación española, como viene reclamando el CAD desde el informe de pares de 2011.

Por nuestra parte, como actores sociales cada día tenemos más conciencia de la necesidad de abordar las políticas, también la de cooperación, desde una mirada intersectorial que incorpore perspectivas medioambientales, feministas, de derechos humanos, de desarrollo, etc. Una exigencia que nos obliga a repensarnos como sector y a pensarnos con otros actores sociales. Nos obliga también a vincular nuestro trabajo por la defensa de los derechos en otros países a la defensa de derechos en España. Debemos aptarnos a las nuevas formas de implicación ciudadana e incidencia política, en espacios más flexibles que faciliten la conexión y articulación ciudadana y vecinal más allá de las estructuras formales en las que nos movemos habitualmente. En este sentido, en 2015, coincidiendo con el año europeo del desarrollo, impulsamos la iniciativa Futuro en Común: un espacio de encuentro entre organizaciones, movimientos, redes y plataformas sociales que trabajan tanto en España como en otros países del mundo, para acabar con la pobreza y las desigualdades, y respetar los límites ambientales del planeta. Desde entonces, seguimos explorando nuevas formas de acción social que nos acerquen a otras organizaciones y movimientos sociales, con el objetivo de incorporar la perspectiva global en otros espacios y, al mismo tiempo, enriquecer nuestra mirada.

Lo aprendido en estos 30 años nos servirá para construir una cooperación al desarrollo con la ambición y las capacidades necesarias para contribuir a la transición hacia un mundo más justo, sostenible y que no deje a nadie atrás.



6

# Gobernanza y bienes públicos globales: la cooperación española multilateral

## *Governance and global public goods: multilateral Spanish cooperation*

KATTYA CASCANTE\*



### PALABRAS CLAVE

**Gobernanza; Bienes públicos globales; Cooperación multilateral.**

**RESUMEN** Los desafíos de la gobernanza y la provisión de bienes públicos globales (BGP) implican el compromiso de las políticas nacionales de los países más enriquecidos y de renta media. A su vez, la vía multilateral de la cooperación al desarrollo permite canalizar esa acción colectiva con mayor vocación universal y legitimidad institucional. En España esta modalidad solo cuenta con 10 años y con una crisis financiera entre medias.

### KEY WORDS

**Governance; Global Public Goods; Multilateral Cooperation.**

**ABSTRACT** The challenges of governance and the provision of Global Public Goods imply the richest and middle-income countries national policies commitment. At the same time, the multilateral modality of development cooperation allows channeling this collective action with a greater universal vocation and institutional legitimacy. In Spain this cooperation modality has just 10 years with a financial crisis in between.

### MOTS CLÉS

**Gouvernance; Biens publics mondiaux; Coopération multilatérale.**

**RÉSUMÉ** Les défis de la gouvernance et de la fourniture de Biens Publics Mondiaux impliquent l'engagement des politiques nationales des pays les plus riches et des pays à revenu intermédiaire. Au même temps, la voie multilatérale de la coopération au développement permet de canaliser cette action collective avec une plus grande vocation universelle et une plus grande légitimité

---

\* Katty Cascante es profesora de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Complutense de Madrid.

institutionnelle. En Espagne, cette modalité n'a que 10 ans et avec une crise financière au milieu.

## Introducción

**M**ejorar la gobernanza para afrontar los desafíos actuales resulta una prioridad para el desarrollo humano y su sostenibilidad. Gestionar el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, el terrorismo, los recursos naturales ante la presión productiva es un asunto global, de acción colectiva internacional. Se impone la concertación internacional para la provisión de bienes públicos que permitan garantizar la calidad medioambiental, la estabilidad financiera, la salud global, la seguridad, etc. en un mundo que ya no tiene fronteras para solucionar sus problemas. En este artículo se analiza si la apuesta multilateral de la política española de cooperación al desarrollo pretende contribuir a ello y si de alguna forma lo ha conseguido a lo largo de los últimos 30 años de la cooperación española.

Para ello, en primer lugar, se determinan qué parámetros se han establecido en relación a la gobernanza y qué tipo de BPG demanda. En segundo lugar, se revisan las decisiones de la política española de cooperación internacional y desarrollo en función de esas prioridades, principalmente canalizadas por la cooperación multilateral. Las sinergias y contradicciones advertirán ciertos puntos de partida para caracterizar el camino recorrido.

## Gobernanza y desarrollo

Hace 30 años, se aprobaba el Consenso de Washington y se establecía un único modelo de integración en la economía y las finanzas internacionales (Williamson, 1990). Una hoja de ruta que establecía la mayor liberalización de flujos de capital y comercial hasta ahora concertados por la comunidad internacional. En aras del crecimiento económico, se concretaba un decálogo de la política económica que exigía reducir los niveles de inflación, la viabilidad de la balanza de pagos y mayor distribución de la renta equitativa. Sin embargo, la elección de algunos instrumentos llevó precisamente al resultado contrario (Rodrik, 1990). La confusión entre objetivos e instrumentos hizo que las políticas adoptadas se tomaran como resultados en sí mismos y que ante objetivos como la distribución de la renta, se defendieran reformas fiscales regresivas (con un aumento de la base imponible combinada con unos bajos gravámenes) y, por tanto, contraproducente para el logro de este objetivo. La región latinoamericana, principal destino de este consenso, una década después constataba un menor crecimiento que el del conjunto de los países en desarrollo durante el mismo periodo (2,8%) e incluso menor que el del grupo de los países menos adelantados (1,4%) (PNUD, 2004).

Entre los diagnósticos dominaban aquellos que apuntaban a la falta de reformas adicionales destinadas a promover el desarrollo institucional y el buen gobierno. En este sentido Stiglitz (2002) apuntaba a la divergencia entre objetivos a perseguir en los países en desarrollo más relacionados con la sostenibilidad medioambiental, la equidad económica y social, el desarrollo democrático o la mejora de los niveles de vida de los más desfavorecidos que los que establecía el Consenso de Washington. En este sentido, la gobernanza adquiere una dimensión más amplia a la hora de reconocer las necesidades de desarrollo de cada país. Los sucesivos acuerdos internacionales así lo demuestran.

Con la Declaración del Milenio en el año 2000 (Naciones Unidas), a la que se sumaría la primera Conferencia sobre Financiación al Desarrollo de Monterrey (2002) y la Agenda para el Desarrollo de Barcelona (2004), se establecen las prioridades de las políticas internacionales para el desarrollo de los países pobres, destacando la importancia de los sistemas comercial y financiero internacionales para su contribución. Sin embargo, esta “apropiación” del desarrollo, respaldada por la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda (2005), el Consenso Europeo sobre Desarrollo (2006), incluso por el propio Banco Mundial (BM) a través de instrumentos como los Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza (Poverty Reduction Strategy Papers, PRSP) sigue enfrentada a la idea dominante de las principales instituciones financieras internacionales que insisten en recetar las políticas idóneas para el desarrollo al margen de factores temporales o geográficos. Una tensión constatada durante la crisis financiera de 2007.

A pesar de contar con una hoja de ruta propia como la proporcionada por la Agenda de Desarrollo de los Objetivos del Milenio (2000-2015) y un amplio respaldo institucional de las Organizaciones Multilaterales de Desarrollo (OMUDES) no resistirse al secuestro del G20, sobre el que además cerró filas toda la comunidad internacional, fue inevitable. Si bien las agendas del desarrollo no reaccionaron ante el aumento de personas hambrientas como consecuencia de la subida de precios en los alimentos, tampoco un organismo como el G20, representante de las 20 economías más poderosas y responsable de las finanzas internacionales, intervino ante la especulación salvaje sobre las materias primas. Sin embargo, este último se subrogó la capacidad de abordar la crisis y sus consecuencias entre los más damnificados, de nuevo con recetas sobre la economía y finanzas internacionales que han condicionado estrategias de desarrollo, tanto propias como ajenas.

En este contexto, se alinean durante 2015 la tercera conferencia de financiación para el desarrollo de Addis Abeba (julio), la Agenda 2030 de desarrollo sostenible de Nueva York (septiembre) y la conferencia política sobre cambio climático de París (diciembre). Tres impulsos que aspiran reconducir la salida de la crisis hacia el desarrollo sostenible al tiempo que dotar al fenómeno de la globalización de una mirada más social. Son embargo, ninguna iniciativa multilateral, en cualquiera de sus variantes, ha querido liderar esta nueva hoja de ruta. Si bien parte de los compromisos

acordados son insuficientes, sobre todo aquellos de índole financiero, los pasos para avanzar en la construcción de BPG no se han dado, ni siquiera por actores tan influyentes como la Unión Europea.

## Bienes públicos globales

¿Serviría de algo reducir las emisiones de gases de efecto invernadero si otros países las aumentan? El consenso que suscita la respuesta a esta pregunta, que se reflejó en el éxito de la COP21 en París (2015) al conseguir una ratificación rápida sobre el acuerdo de reducción de este tipo de gases, se desdibuja ante los recursos que la comunidad internacional pone a disposición de las políticas que permitirían abordar el desafío y la débil vinculación con los resultados. ¿Establece la Agenda 2030 una prioridad clara sobre la provisión de los BPG para controlar estas emisiones, el acceso a los alimentos, agua segura, energía, biodiversidad, etc.?

Los BPG se definen como bienes cuya beneficios o costos son de alcance casi universal en términos de países, pueblos y generaciones o que puedan afectar a cualquier persona en cualquier lugar, y que son de consumo público (Kaul y Le Goulven, 2003). Existen, por tanto, dos condiciones que hacen públicos a estos bienes: la cantidad global del bien es indivisible y, además, es imposible excluir de su disfrute a aquellos que no han contribuido a su provisión. A su vez, todo bien público requiere una política pública para proveer dicho bien por lo que las decisiones serán necesariamente políticas. Claramente, cualquier otra forma de proceder supone un intento de sustituir la política por la gestión. Un ejemplo muy evidente de esta sustitución de la política por la tecnocracia es la del BM, pero también de la Comisión Europea (CE). El BM<sup>1</sup> considera cinco áreas de bienes públicos y trece tareas asociadas:

Repasando la tabla 1 se observa que solo el conocimiento, siempre y cuando su acceso no esté sujeto a precios de acceso por suscripción, es un auténtico bien público. En el caso del medio ambiente, las notables dosis de rivalidad hacen que el medio ambiente sea un bien “común” típico, dominado por problemas de congestión o sobreexplotación. Por su parte, como demuestra la lucha de los gobiernos africanos contra las multinacionales farmacéuticas, las vacunas y los medicamentos son bienes completamente privados (hay rivalidad y exclusividad) pero con externalidades positivas evidentes, por lo que existe una clara justificación para la intervención pública (que puede manifestarse de diferentes maneras: expropiación en aras del interés general,

<sup>1</sup> Según el BM, “los bienes públicos son bienes, recursos, servicios, regímenes o sistemas de reglas que son importantes desde el punto de vista del desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza y que presentan externalidades transfronterizas de carácter sustancial de tal manera que solamente pueden ser producidas en cantidades suficientes mediante la cooperación y acción colectiva entre países desarrollados y países en vías de desarrollo. Esta definición implica la existencia de beneficios transnacionales y el requerimiento de acción colectiva transnacional” (Banco Mundial, 2001: 110).

compra de las patentes por la Organización Mundial de Salud (OMS), subsidio de los países ricos a los pobres por ciudadano vacunado, etc.). Finalmente, en el caso de la arquitectura financiera y del comercio internacional, el sesgo ideológico de instituciones como el BM interviene en la unificación de marcos legales y contables, así como el desarrollo de estándares que tienen como objeto reducir los costes de transacción a los que se enfrentan los mercados de capitales y, en consecuencia, su efecto neto solo puede ser aumentar y mejorar la movilidad de capitales.

**Tabla 1. Bienes públicos globales**

Bienes	Tareas
B1. La arquitectura financiera internacional	T1. Desarrollo de estándares internacionales. T2. Estabilidad financiera y de la deuda pública. T3. Un marco legal y contable de carácter internacional.
B2. El comercio y derechos de propiedad	T4. Acceso a mercado. T5. Derechos de propiedad intelectual.
B3. Los bienes comunes medioambientales	T6. Cambio climático T7. Recursos hídricos. T8. Recursos forestales. T9. Biodiversidad, ozonosfera y desertificación.
B4. Las enfermedades de transmisión masiva	T10. Sida, tuberculosis y malaria. T11. Vacunas y medicamentos para los países en desarrollo.
B5. El conocimiento y la información	T12. Acceso a la sociedad del conocimiento y superación de la brecha digital. T13. Entender los problemas del desarrollo y la lucha contra la pobreza.

Fuente: World Bank (2001) "Strategic Directions for the World Bank Group Practicing Selectivity and Aligning Global/Corporate Priorities with Country Goals", Senior Management Report, February 2001.

Algo similar se observa en la consideración del libre comercio como bien público. Cuando el BM (2001a), al igual que hace la Comisión Europea (2002: 29), considera como "un sistema de comercio abierto" o, más abiertamente, "el acceso a mercados", como un bien público, ambas instituciones incurren en un error<sup>2</sup>. Tanto el BM como la Comisión Europea confunden el hecho de que un sistema de comercio abierto asigne mejor los recursos y sea más eficiente globalmente que un sistema muy proteccionista con el hecho de que la apertura comercial es un proceso que por su propia naturaleza genera "ganadores y perdedores" (Rodrik, 1997), lo que hace difícil que pueda ser considerada un bien público. Dicho de otra forma, si para mejorar a una mayoría se ha de empeorar a alguien, siquiera a una persona, nos alejamos de una situación mejor.

Para Bezanson y Sagasti (2002: vii) un sistema operativo de provisión de BPG se compone de una decisión política consensuada, acerca de la necesidad de que la comunidad internacional se concierte para proveer dicho bien; el establecimiento de acuerdos para su provisión; la adjudicación de la responsabilidad de la gestión de

2 B1, un sistema financiero y monetario estable; B2, un sistema de comercio abierto; B3, la protección de bienes medioambientales esenciales; B4, el mantenimiento de la paz y la seguridad globales; B5, el control de las enfermedades de difusión masiva, y B6, el conocimiento científico y la educación (Comisión Europea, 2002: 29).

la tarea a una o varias instituciones en el nivel internacional, regional o nacional combinada o separadamente; el diseño de los instrumentos financieros necesarios; los mecanismos que permitan diseñar e implantar políticas destinadas a la provisión de dichos bienes; los contratos que establecen la participación de los niveles nacionales y locales en la gestión y provisión de dichos bienes y, todo aquello relacionado con las capacidades de los agentes locales encargados de la implementación de las políticas.

### Cuadro 1. Opciones para financiar los BPG

- 1) Creación de derechos de propiedad, la fijación de precios, el intercambio de información, la creación de agencias reguladores y el impulso de políticas de competencia (*carbon sequestration schemes, tradable pollution permits, etc.*)
- 2) Imposición de regulaciones, tasas, impuestos, permisos o subsidios. En los tres casos, los impuestos pueden ser globales (*Tobin tax, carbon tax*) o nacionales y vinculados a la generación de externalidades, consumo de bienes públicos o estar basados en cuotas lineales, proporcionales, etc.
- 3) Contribución de organizaciones con ánimo de lucro: contribuciones a la provisión de BPG derivadas de actividades privadas: investigación y desarrollo, etc.
- 4) Contribución de organizaciones sin ánimo de lucro: donaciones financieras, transferencias *know-how*
- 5) Contribuciones individuales: donaciones, loterías, subastas, 'apadrinamientos'
- 6) Contribuciones de gobiernos de países desarrollados: donaciones, subvenciones, préstamos a bajo interés, créditos a la exportación, asistencia técnica, incentivos fiscales para la contribución de las empresas (impuestos o subvenciones), condonaciones o *swaps* de deuda.
- 7) Contribuciones de gobiernos de países en vías de desarrollo: políticas públicas, incentivos fiscales
- 8) Contribuciones de los organismos financieros internacionales: préstamos, donaciones, asistencia técnica, etc.
- 9) Contribuciones de las agencias y organizaciones internacionales

Fuente: *Bezanson y Sagasti, 2002.*

A pesar de las dificultades terminológicas y políticas que interfieren en la definición de BPG, Bezanson y Sagasti (2002: x) ofrecen un marco analítico que ayuda a entender cómo se deben asignar las responsabilidades entre diversos niveles de gobierno y actuación respecto a la provisión de dichos bienes. En este sentido, la Agenda 2030 si parece haber internalizado gran parte de los desafíos que en ella se plantean como causas de un desarrollo insuficiente, también algunos mecanismos. Sin embargo, no hay quórum respecto a qué actor está en mejores condiciones para hacerlo. Esto se debe en parte a que la provisión de BPG no es una tarea exclusiva de los organismos multilaterales. Como identificaron Kaul y Le Goulven (2003), el grueso de la provisión de BPG está en los presupuestos nacionales de los países más enriquecidos (por ejemplo, en los presupuestos de sanidad o educación nacionales). Según el BM, solo uno de cada doscientos dólares gastados globalmente en la provisión de BPG es gestionado o está en manos de organismos internacionales. Es decir, el 99,5 % del gasto en BPG se controla desde el ámbito nacional, un dato que revela el importante papel que juega el presupuesto nacional de estos países y sus políticas públicas nacionales para la cuestión de los BPG<sup>3</sup>.

3 Los cálculos del BM son los siguientes: el gasto agregado mundial en bienes públicos es de seis billones de dólares (cinco en países desarrollados, uno en países en vías de desarrollo), pero los organismos internacionales solo consumen 32.000 millones de dólares (Kaul y Le Goulven, 2003: 11).

Por otra parte, el Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD) rescató el concepto de BPG en el informe del Desarrollo Humano 1999 y lo trasladó a la Declaración del Milenio: “La globalización ofrece grandes oportunidades, pero sus costes y beneficios están desigualmente distribuidos. En concreto, los países en vías de desarrollo y las economías en transición enfrentan especiales dificultades en relación a desafío de la globalización. Solo si se asienta sobre acuerdos amplios y esfuerzos duraderos puede convertirse la globalización en un fenómeno incluyente y equitativo” (Naciones Unidas, 2012). Un concepto cuyo auge se debe en mayor medida, al resultado de la convergencia de tres preocupaciones sustantivas. En primer lugar, la constatación de la fatiga de las políticas tradicionales de ayuda oficial al desarrollo (AOD) llevadas a cabo durante los años noventa por los donantes tradicionales. Un fracaso donde se produce una caída sostenida de la AOD y la evidencia empírica de que el mercado (es decir: la globalización) está aumentando la brecha entre países ricos y pobres. En segundo lugar, la evidencia de que la globalización es irreversible, imparable e implica que un creciente número de problemas (y soluciones) tienen y tendrán un carácter netamente transfronterizo. En tercer lugar, que ni las organizaciones internacionales ni los mercados ni los Estados ni el público en general disponen de un marco conceptual y político para responder a este desafío. Todos estos elementos, algunos de ellos plenamente vigentes, abundan en la idea de que detrás de la gestión de los BPG, subyacen unos objetivos políticos multilaterales en crisis.

## Política española de cooperación multilateral

La provisión de BPG no se concentra en la política nacional de cooperación internacional al desarrollo. Menos aún en la política de cooperación multilateral. Sería un ejercicio de incoherencia de políticas para el desarrollo sostenible, no considerar que la principal responsabilidad política y presupuestaria descansa en el resto de políticas nacionales que diseñan los países más enriquecidos. Sin embargo, al mismo tiempo, se considera la vía multilateral como aquella que puede impulsar una acción colectiva con mayor vocación universal y legitimidad institucional. En este sentido se revisa la corta década de la cooperación española multilateral como actor que contribuye a la provisión de los BPG.

La primera estrategia multilateral de la cooperación española se publicó en 2009 y esto coloca a España entre los países más rezagados del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Sin embargo, España es un donante que responde a los estándares marcados. Un reciente análisis de José María Larrú (2019) lo describe como “cumplidor” en los desembolsos multilaterales, “no ha fallado nunca a las reposiciones a organismos financieros internacionales de los que forma parte y no ha dejado de aportar su ‘cuota’ como Estado miembro de la UE al presupuesto comunitario y al FED”. También ha reducido desde el 2010 su ayuda ligada por debajo del promedio del resto de países miembros del CAD, tal y como se recomendaba desde dicho organismo. Por otro lado, España

nunca ha asignado el 20% de su AOD a los países menos adelantados, recomendación reiterada por la comunidad de donantes (Cumbre Mundial para el Desarrollo Social de 1995, Consenso de Monterrey 2002, Foros de Alto Nivel de Eficacia de Ayuda de París 2005 y Agenda para la Acción de Addis Abeba 2015, o la propia Agenda 2030 de 2015, meta 17.2). Tampoco ha llegado a desembolsar en la región africana cantidades equivalentes a las del conjunto del CAD.

En cuanto a la canalización de la AOD multilateral, mantiene una posición intermedia entre los donantes del CAD y no siempre ha cumplido el objetivo de no canalizar por esta vía menos del 55% de su AOD total.

Según el último informe de la cooperación multilateral española elaborado en septiembre de 2017 en relación a 2015, la AOD bruta canalizada por vía multilateral (sumando multilateral y multilateral desde toda la cooperación española e incluyendo ONG internacionales) fue de 1.017 millones de euros (62% de la AOD). Esta proporción ha disminuido respecto a los últimos cuatro años debido al aumento en un 33% de la AOD bruta canalizada bilateralmente y a la disminución en casi un 12% de la AOD bruta multilateral (SGCID, 2017).

En relación a su destino, las contribuciones de AOD a organismos internacionales han sido variables. Destaca la mayor subida y bajada en las contribuciones ha correspondido a las Naciones Unidas, debido al aumento y posterior disminución de las contribuciones voluntarias (fundamentalmente las vinculadas). Por su parte las contribuciones a la UE se consolidan como el principal destino estable de la AOD española (principalmente contribuciones básicas), a gran distancia del resto (unos 817 millones de euros frente a cerca de 106 millones de euros para las Naciones Unidas en 2015). Tanto el Grupo Banco Mundial como los Bancos Regionales de Desarrollo también han tenido importantes cambios en el volumen de nuestras contribuciones, pero ello se debe a las contribuciones obligatorias (principalmente ampliaciones de capital). Por último, la categoría de Otros Organismos Multilaterales, de muy variada composición, también ha sufrido cambios significativos (53 millones de euros en 2015, con un máximo de 288 millones de euros en 2009), debidos también, al vaivén de las contribuciones voluntarias.

De la cantidad total de contribuciones por vía multilateral (1.017 millones de euros) a todo tipo de organizaciones internacionales (gubernamentales y no gubernamentales) desde toda la cooperación española, las contribuciones voluntarias ascienden solo a 63 millones de euros a 49 organismos diferentes. Pero, además, no se cuenta con un instrumento ordinario para hacer contribuciones voluntarias a los presupuestos generales de los distintos organismos, lo cual resulta crítico para los Fondos y Programas de Naciones Unidas que se dedican al 100% a la cooperación para el desarrollo y se financian exclusivamente con aportaciones voluntarias de los estados miembros. Esto hace que solo el 8% de la AOD canalizada por vía multilateral esté especificada geográficamente, ya que en las contribuciones obligatorias no se aplica este criterio.

En 2016 el incremento del presupuesto elevó las contribuciones obligatorias al 97% del total. Las contribuciones a la UE pasaron de 777,26 millones de euros en 2015 a 947,02 millones en 2016, y las contribuciones a organismos financieros internacionales del Ministerio de Economía, subieron a 439,91 millones euros frente a los 35,80 de 2015. Se trata de partidas donde la cooperación española tiene una capacidad de incidencia marginal en la orientación de su uso<sup>4</sup>. Una vez excluidas estas contribuciones el margen de maniobra de la cooperación multilateral en particular y de la cooperación española en general, se reduce drásticamente.

Si se observa el siguiente cuadro, además de apreciarse el acentuado descenso de la partida de cooperación, pareciera que el MAUEC ha estado más interesado en promover la Marca España (reformulada en la Secretaría de Estado de la España Global) que la democracia y los derechos humanos en el exterior. Según la distribución presupuestaria de programas internos del MAUEC, durante el periodo 2012-2016, el Programa 142A Acción de Estado en el Exterior creció un 45%. Este programa, que persigue “defender y promocionar los intereses políticos y económicos de España” fue el único que aumentó sus recursos. En 2016 se produjo un nuevo incremento de un 8% más.

**Cuadro 2. Distribución presupuestaria de programas del MAUEC (2011-2016)**

Comparativa programas MAEC (2011-2016)					Diferencia 2016/2015		Diferencia 2016/2011	
Programas	2001	2015	2016	%del ppto. total	Dif.	%	Dif.	%
141M Dirección y Servicios. Generales de Auntos Exteriores	89.674,05	67.708,49	64.429,42	4,43	-3.279,07	-4,84	-25.244,63	-28
142A Acción del Estado en el Exterior	504.335,88	676.505,65	733.038,94	50,37	56.533,29	8,36	228.703,06	45
142B Acción Diplomática ante la UE	24.026,72	21.301,36	21.248,73	1,46	-52,63	-0,25	-2.777,99	12
143A Cooperación para el Desarrollo	1.971.479,25	516.476,70	515.085,12	35,40	-1.391,58	-0,27	-1.456.394,13	74
144A Cooperación, promoción y difusión cultural	114.944,65	118.924,93	119.471,32	8,21	546,39	0,46	4.526,67	4
467G Investigación y desarrollo de la sociedad de la información	3.782,45	1.939,66	1.949,66	0,13	10,00	0,52	-1.832,79	48
Total	2.708.243,00	1.402.856,79	1.455.223,19		52.366,00		-1.253.019,81	-46

Fuente: CONGDE a partir de datos de los Informes de AOD de la SECIPI, para los años 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016.

- 4 En 2014 el Tribunal de Cuentas Europeo realizó evaluaciones independientes sobre operaciones de *blending* aprobadas por la Comisión Europea que pusieron de manifiesto cómo en la mitad de los proyectos analizados no habían encontrado evidencia suficiente de que las inversiones no se hubieran hecho igualmente sin la contribución de la UE. Por ello, recomendaba a la Comisión Europea que se asegurase de “no convertirse en un *sponsor* de las instituciones financieras”, y que “de no utilizarse con cuidado, el *blending* puede llevar a algunos países del tercer mundo con bajos ingresos fiscales a una burbuja de deuda” (CONGDE, 2016).

## Consideraciones finales

Los rasgos descritos de la cooperación española multilateral permiten algunas reflexiones. En primer lugar, hay que señalar que el acceso a la información es fundamentalmente cuantitativo<sup>5</sup>, de ahí que el análisis se vea muy condicionado por el presupuesto y su destino más que por la calidad de las contribuciones y sus resultados. En segundo lugar, la concentración de fondos, pero dispersión de organismos, contribuye a la multipolaridad al tiempo que hace más compleja la coordinación dentro de la estrategia española, por otra parte, muy condicionada a un exíguo presupuesto. La creciente multipolaridad, favorable para desarrollar alternativas conjuntas en la provisión de BPG hace más propicia la revisión en la que se hallan los donantes y la AOD tradicional para la participación del resto de actores, más allá de los espacios habituales. Sin embargo, también es un escenario crítico donde el desequilibrio entre las principales propuestas de los donantes consolidados se enfrenta a los intereses de los emergidos (a su vez no coincidentes entre ellos).

La configuración del escenario internacional para la provisión de BPG se enfrenta a una retórica que ha calado tanto en los discursos de los donantes emergentes como en los tradicionales. Para los primeros, la influencia sin interferencia y el respeto a la soberanía son argumentos para priorizar los intereses geoestratégicos y económicos en una cooperación bilateral abierta. Para los segundos, el aumento de la ayuda reembolsable ligada a proyectos de seguridad y defensa y el apalancamiento de otros recursos vía impuestos, créditos e inversión directa, son catalizadores del desarrollo. Dos modelos diferentes que coinciden en la necesidad de rediseñar la AOD como instrumento e incorporar los BPG para impulsar la cooperación internacional al desarrollo hacia una agenda colectiva, conjunta y ventajosa para todos.

Los BPG puede traer ventajas para los donantes tradicionales y emergidos (mayor bienestar), además de para los países más empobrecidos (desarrollo). Pero también puede ofrecer un tercer incentivo (adicional) a los países avanzados: una mejor capacidad de gobierno. Dado que la globalización, se define como una amplificación de la dimensión internacional de problemas domésticos (educación, sanidad, etc.), un beneficio de la provisión de los BPG es en parte la recuperación del control de los gobiernos sobre dichas tareas. En consecuencia, no se trata tanto de que la globalización obligue a transferir la gestión de los problemas locales a la esfera internacional, sino que para seguir gestionando localmente los problemas son necesarias mayores dosis de concertación internacional. Por esta razón, el análisis moderno de los BPG concluye que “las mejoras en la cooperación internacional refuerzan la capacidad de los gobiernos nacionales de conseguir objetivos nacionales” (Kaul *et al.*, 1999: xxxiv).

5 Todos los informes que emanan de la AGE se centran en cifras sin entrar a valorar ningún criterio de eficacia de la ayuda.

En este sentido, la cooperación española multilateral puede haber estado contribuyendo a ello en estos 10 años, pero no hay certezas de que lo haya hecho desde una estructura de ayuda internacional más eficiente (Sagasti y Bezanson, 2001: i). Sin duda, incorporar en este análisis el resto de políticas nacionales sería un primer paso para depurar esta incertidumbre.

## Bibliografía

- BANCO MUNDIAL (2001): *Strategic Directions for the World Bank Group Practicing Selectivity and Aligning Global/Corporate Priorities with Country Goals*, Senior Management Report, febrero.
- (2001a): *Global Development Finance*, Washington D. C.
- BEZANSON, Keith y SAGASTI, Francisco (2001): *Financing and Providing Public Goods: Expectations and Prospects*, Sussex Institute of Development Studies / Swedish Ministry for Foreign Affairs.
- COMISIÓN EUROPEA (2002): “Responses to the Challenges of Globalization”, *European Economy*, Special Report, nº 1.
- CONGDE (2016): *La Ayuda Oficial al Desarrollo en 2016. Análisis y Valoración de la Coordinadora de ONG para el Desarrollo* (disponible en: <https://goo.gl/mahJyy> [consultado el 21 de febrero de 2019]).
- KAUL, Inge y LE GOULVEN, Katell (2003): “Financing Global Public Goods: A New Frontier for Public Finance”, en I. Kaul, P. Conceição, K. Le\_Goulven y R. U. Mendoza (eds.), *Providing Public Goods: Managing Globalization*, Nueva York, Oxford University Press.
- LARRÚ, José María (2019): *Cumplimientos e incumplimientos en la Cooperación Española: un análisis comparado*, ARI 21/2019, 13 de febrero (disponible en: <https://goo.gl/bxYvH6> [consultado el 27 de marzo de 2019]).
- NACIONES UNIDAS (2012): *Perspectivas para el crecimiento económico mundial y el desarrollo sustentable* (disponible en: <https://goo.gl/UEhqip> [consultado el 1 de marzo de 2019]).
- PNUD (2004): *Human Development Report. Cultural Liberty in Today's Diverse World*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York.
- RODRIK, Dani (1997): *Has globalization gone too far?*, Washington, D. C., Institute for International Economics.
- (1990): *Rethinking Growth Policies in the Developing World*, mimeografiado, consultado el 25 de marzo de 2019 (disponible en: <https://goo.gl/3KHdMP>).
- SGCID (2019): *Informe sobre la Cooperación Multilateral 2015*, MAEC, 2017 (disponible en: <https://goo.gl/mZkZCH> [consultado 3 de marzo de 2019]).
- STIGLITZ, Joseph E. (2002): *El malestar en la globalización*, Madrid, Taurus, p. 314.
- WILLIAMSON, John (1990): “What Washington Means by Policy Reform”, en J. Williamson (comp.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Institute for International Economics, abril, Washington D. C.

7

# La AECID como socio estratégico de la Comisión Europea en América Latina y el Caribe

## *AECID as a strategic partner of the European Commission in Latin America and the Caribbean*

JOLITA BUTKEVICIENE \*



### PALABRAS CLAVE

**AECID; Unión Europea; Consenso Europeo para el Desarrollo; América Latina y el Caribe; Objetivos de Desarrollo Sostenible.**

**RESUMEN** La AECID es un importante socio estratégico de la Unión Europea en América Latina y el Caribe, con una colaboración mutua que ha crecido en torno a los consensos europeos de desarrollo y la Agenda 2030. Los ODS y los nuevos paradigmas de la cooperación internacional nos impulsan a seguir redefiniendo conjuntamente nuevas formas de asociación en la región.

### KEYWORDS

**AECID; European Union; European Consensus on Development; Latin America and the Caribbean; Sustainable Development Goals.**

**ABSTRACT** AECID is a key strategic partner of the European Union in Latin America and the Caribbean, with a mutual collaboration that has grown around the European consensuses on development and the 2030 Agenda. SDGs and new paradigms of international cooperation compel us to continue redefining jointly new forms of partnership in the region.

### MOTS CLÉS

**AECID; Union Européenne; Consensus Européen pour le Développement; Amérique Latine et les Caraïbes; Objectifs de Développement Durable.**

**RÉSUMÉ** L'AECID est un partenaire stratégique important de l'Union Européenne en Amérique Latine et dans les Caraïbes, avec une collaboration mutuelle qui s'est établie autour du consensus européen de développement et de l'Agenda 2030. Les ODD et les nouveaux paradigmes de la coopération internationale nous

\* Jolita Butkeviciene es directora de América Latina y el Caribe en la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo (DEVCO) de la Comisión Europea.

encouragent à poursuivre une redéfinition conjointe de nouvelles formes d'association dans la région.

## **Introducción**

---

**E**l pasado 11 de noviembre del 2018 la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) celebró su 30 aniversario. Han sido tres décadas en las que AECID afianzó su papel como importante órgano de gestión de la cooperación española, a la vez que ha ido construyendo una estrecha y progresiva relación con la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo (DEVCO) de la Comisión Europea.

En mi calidad de directora de DEVCO para América Latina y el Caribe (ALC), este aniversario constituye una magnífica ocasión para reflexionar sobre nuestra relación de cooperación en el continente americano. Agradezco por ello la oportunidad que me brinda el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid (IUDC-UCM) de participar en este monográfico de la Revista Española de Desarrollo y Cooperación (REDC) dedicado a los 30 años de AECID.

### **La UE y AECID en el ámbito común de los consensos europeos para el desarrollo**

---

AECID es un importante socio estratégico de la Unión Europea en América Latina. Nuestra colaboración y complementariedad han crecido de manera sostenida, en coherencia con una agenda común de cooperación internacional y europea también paulatinamente reforzada. Los últimos 15 años son especialmente relevantes a la hora de analizar esta relación, la cual debe ser valorada desde distintas perspectivas y etapas.

Desde una perspectiva amplia y más allá del ámbito europeo, el lanzamiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en el año 2000 y la progresiva construcción de la Agenda de Eficacia de la Ayuda (AdE) —en particular los eventos de Monterrey (2002), Roma (2003), París (2005), Accra (2008) y Busán (2011)<sup>1</sup>— nos permitió a todos los donantes entender la necesidad de trabajar de forma más ordenada y conjunta de acuerdo a principios de armonización, complementariedad y división de trabajo. Con posterioridad, la aprobación en el año 2015 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda 2030 ha supuesto el marco de referencia

---

<sup>1</sup> La AdE fue un proceso impulsado con la Declaración de París y encaminado a asegurar que la cooperación fuera más efectiva en la promoción del desarrollo. Progresivamente y sobre todo tras Busán, esta agenda es parcialmente reemplazada por la Agenda 2030.

global donde mirar y evaluar el futuro y la complementariedad de nuestras acciones y trabajo conjunto en materia de cooperación.

La construcción y evolución de esa AdE y de los ODM primero, y posteriormente de los ODS, no hubiese sido posible sin la activa participación e influencia de la UE y de sus estados miembros (EM). Desde esta perspectiva europea, el Tratado de Maastricht (1992) impulsa los principios de coordinación, complementariedad y coherencia en la política de desarrollo de la UE y de sus EM, y los asumimos como criterios esenciales de nuestro funcionamiento común. La evolución de esta política crecerá con la consolidación de la Unión como actor global y será, a partir de la aprobación de los ODM, donde nuestra política europea de cooperación empieza a ser realmente influyente en los consensos internacionales auspiciados por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) y por las Naciones Unidas.

Los mencionados acuerdos de París, pero sobre todo Accra y Busán no pueden entenderse sin tener en cuenta, por poner solo unos ejemplos, la importante reforma del servicio exterior de cooperación europeo del año 2000<sup>2</sup>, el Consenso Europeo de Desarrollo del año 2005<sup>3</sup> o el Código de Conducta relativo a la división del trabajo (2007)<sup>4</sup>, donde se proponen acciones específicas para la división del trabajo y la complementariedad entre donantes. En este marco, el Programa para el Cambio (2011)<sup>5</sup> o el impulso a la programación conjunta<sup>6</sup> de la UE y los EM constituyen acciones destacables para la consecución de una ayuda al desarrollo más coordinada y cada vez más eficaz.

En medio de estos avances el Tratado de Lisboa (2007) reforzó el carácter global e integrado de la acción exterior de la UE, asumiendo una visión más política y de gobernanza combinando dialogo político, acuerdos comerciales y gestión de la ayuda al desarrollo. Lisboa supuso también la creación de un Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), el cual entró en funcionamiento en 2011 con una red de 140 delegaciones de la UE con un mandato político más amplio, para representar los intereses de la Unión y de sus EM.

<sup>2</sup> La reforma del servicio exterior europeo del año 2000 supuso una modernización de la gestión y un aumento de las capacidades de la UE en la armonización y simplificación de procedimientos, avanzando en la definición de nuevas técnicas de cooperación y en enfoques comunes de cooperación y en la mejora de la necesaria coordinación con los diferentes actores en los países receptores. El 1 de enero de 2001 la Comisión dio un paso más en la reforma creando la Oficina de Cooperación EuropeAid, responsable de la gestión integral del ciclo de proyecto, incluida la identificación y la evaluación de resultados.

<sup>3</sup> Véase <https://bit.ly/2GAbmha>

<sup>4</sup> Véase <https://bit.ly/2FZ1RQN>

<sup>5</sup> Véase <https://bit.ly/2YWwexc>

<sup>6</sup> La programación conjunta supone la planificación y ejecución conjunta de la cooperación para el desarrollo y de la UE y los EM que trabajan en un país dado. Es un proceso voluntario, flexible y a medida del respectivo país socio y que permite la sustitución de documentos de programación de la UE y de cada EM participante por documento de programación común para todos.

Este progresivo encuentro entre la UE y los EM nos permitió llegar finalmente al Nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo (2017)<sup>7</sup>, en el contexto de la nueva Agenda 2030. El Nuevo Consenso representa una inédita visión colectiva y un marco global común de la UE y sus EM. Es un plan de acción para erradicar la pobreza y conseguir un desarrollo sostenible construyendo relaciones con una gama más amplia de socios con los que trabajar, que incluyen, además de la sociedad civil, los países socios en cualquier estado de desarrollo. El Nuevo Consenso contribuye a los objetivos y principios de la acción exterior de la UE, según lo establecido en el Tratado de Lisboa, y apoya la Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la UE presentada en junio de 2016.

Los ODS se han convertido en un eje transversal en la implementación de la Estrategia Global de la UE, donde la dimensión externa de la cooperación al desarrollo se debe integrar en un marco más amplio de acción, asumiendo las interrelaciones que tiene con otras variables como son la paz y seguridad, la ayuda humanitaria, la migración, el medio ambiente, el clima y otros elementos transversales.

Desde una perspectiva más operativa, el Nuevo Consenso Europeo considera un abanico amplio de medios de ejecución, combinando la ayuda al desarrollo tradicional con otros recursos nacionales y/o privados y con las políticas y coherencia de políticas, proporcionando una base para acometer acciones innovadoras. Para llevar a cabo este plan de acción el Consenso apela a que la UE y sus EM se coordinen cada vez mejor en el terreno y constituyan alianzas con diversos actores, mejor adaptadas a las necesidades identificadas por todos.

## Una cooperación reforzada y creciente

Llegar a estos acuerdos globales y europeos en materia de cooperación internacional al desarrollo ha sido posible, entre otros aspectos, por las lecciones aprendidas, esfuerzos y compromisos comunes sostenidos durante muchos años por muchos actores de cooperación europeos, entre los que sin duda se encuentra la AECID. Es una agenda construida desde los principios, los compromisos y la política, pero también desde la experiencia en el terreno, la observación de un mundo cambiante y el diálogo constante entre nosotros y con nuestros socios.

Así, en momentos clave para la evolución de la AdE (2007-2012), la cooperación española y la AECID actuaron como potentes y sinceros aliados de las propuestas de la Comisión Europea, por ejemplo, integrando progresivamente en sus Planes Directores de Cooperación Internacional al desarrollo (PD, los documentos estratégicos de referencia), los principios recogidos entonces en la AdE respecto a la división del trabajo y la concentración de sectores de intervención.

---

7 Véase <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2017:210:FULL&from=EN>

Especial atención merecen los PD III y IV de la Cooperación Española, 2008-2011 y 2012-2016. En una década donde la crisis económica mundial afectó gravemente a España, donde su política de cooperación sufrió importantes vaivenes presupuestarios, y en donde aspectos claves de nuestra agenda europea como son la armonización y la complementariedad de donantes fueron ampliamente incluidos y asimilados. El V PD integra definitivamente en sus postulados la Agenda 2030 y el Nuevo Consenso Europeo de Desarrollo.

Los Marcos de Asociación País (MAP) de la cooperación española, que se impulsaron a partir del año 2010 (negociados en gran parte de forma descentralizada en las Oficinas Técnicas de Cooperación [OTC] en los países socios), supusieron innovadores metodologías de aplicación práctica en el terreno de esos principios de armonización, complementariedad y concentración sectorial. En este marco, la privilegiada relación de AECID con la sociedad civil y las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) españolas trabajando por ejemplo en América Latina permitieron dar también impulsos de armonización vinculados a los debates recogidos en los Foros de Estambul y Busán.

La lucha contra la pobreza ha sido el motor de las principales estrategias de intervención de la AECID, mientras que, la apuesta por un multilateralismo eficaz y activo ha sido también y casi siempre en estas tres décadas, parte importante del hilo narrativo del quehacer de la cooperación española y de la propia AECID. La creación en el 2008 del Fondo Español para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, con más de 500 millones de euros supuso un hito para el apoyo a las Naciones Unidas en la consecución de los ODM. Mención especial debe hacerse también del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento (FCAS) de la cooperación española para América Latina, un instrumento innovador, por su magnitud y ambición, que desde 2009 desarrolla programas para el fortalecimiento institucional, desarrollo comunitario y promoción de servicios de agua y saneamiento en 19 países. El FCAS ha sido un significativo programa en la región por su magnitud, pero también por su capacidad para ayudar a poner en valor agendas globales de derechos universales como es el caso del derecho humano al agua.

A su vez, los ejercicios de construcción inicial de la programación conjunta de la UE y sus EM encontraron en la AECID un motivado y dinámico interlocutor y socio de trabajo. Lo que permitió realizar iniciativas como el primer taller regional de Programación Conjunta de la UE para América Latina coorganizado en 2014 con España, en el centro de capacitación de la AECID en La Antigua (Guatemala). El objetivo clave del seminario fue permitir una discusión franca sobre complementariedad y armonización en el terreno, entre más de 50 representantes a nivel de Jefes de Cooperación de delegaciones de la UE en siete países de América Latina y Haití y ocho estados miembros más Suiza.

La AECID es miembro también de la red de Agencias de Cooperación Europeas "Practitioners' Network", que proporciona un espacio ideal para el intercambio de experiencias y buenas prácticas con el resto de agencias y con la Comisión Europea.

Por todo ello, desde la UE queremos dejar constancia del valor que damos a la complementariedad del trabajo con socios como la AECID y de la importancia de potenciar nuestros valores mutuos en ALC.

## **La AECID como actor clave en las relaciones de cooperación europeas en ALC**

La AECID trabaja en más de 30 países a través de su red de OTC, Centros Culturales (CC) y Centros de Formación (CF). Destaca su despliegue en ALC, donde tradicionalmente la cooperación española ha mantenido una presencia muy importante y donde la AECID tiene 16 OTC, 4 CF y 11 CC.

La AECID goza en ALC de un especial conocimiento y de un particular acercamiento institucional, social y humano, lo que supone una extraordinaria ventaja comparativa en un mundo que depende cada vez más de la inclusión de todos en la agenda de diálogo, de la interconexión entre pares y del común entendimiento sobre responsabilidades compartidas.

ALC es una red de 630 millones de personas caracterizadas por la diversidad y donde conviven múltiples realidades de desarrollo. Como tal, el dialogo europeo con nuestros socios latinoamericanos ofrece un terreno fértil para avanzar hacia nuevos paradigmas de cooperación internacional, en un esfuerzo por contribuir a las oportunidades que ofrecen la agenda global, pero también a la superación de las trampas del desarrollo, de pobreza y de inequidad a las que se enfrenta. En este terreno, agencias como la AECID suponen para la Comisión Europea relevantes actores estratégicos con un sustancial valor añadido conseguido por haber mantenido un compromiso claro con la evolución de la doctrina internacional de ayuda al desarrollo, a la vez que ofrece un pasado y un presente intenso y fructífero de cooperación de todo tipo en la región. En este sentido, la activa participación de AECID en ejercicios modelo de programación conjunta europea en AL como son los casos de Bolivia, Guatemala, Honduras o Nicaragua son ejemplos a seguir y reforzar.

En los últimos años la cooperación española ha estado a su vez forjando nuevas alianzas en AL, a través de esquemas triangulares de cooperación<sup>8</sup>. Estas alianzas están incorporadas en los llamados Acuerdos de Nueva Generación (ANG) de la cooperación española, que requieren que ambos socios ofertantes estén de acuerdo

---

8 De acuerdo al CAD, “la cooperación triangular aborda los desafíos de desarrollo [...] aprovechando las fortalezas complementarias de los diferentes socios al ofrecer soluciones innovadoras y flexibles [...] mediante coaliciones horizontales que complementan la cooperación Sur-Sur y Norte-Sur, en la búsqueda de objetivos de desarrollo compartidos”. La cooperación triangular hoy debe incluir no solo a los gobiernos y organizaciones internacionales, y por ello las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, la filantropía, los actores subnacionales y la academia se están asociando cada vez más en iniciativas triangulares.

en el contenido y trabajen desde el principio desde la horizontalidad y con esquemas de fondos mixtos. Estos acuerdos permiten que instrumentos como la cooperación triangular se adapten a las capacidades y necesidades de los países socios, enfatizando áreas como la innovación y la investigación aplicada, los bienes públicos globales y regionales o el fortalecimiento institucional.

Creemos también que los ANG de la cooperación española están en línea con la visión presentada en nuevas propuestas de trabajo europeas relativas al desarrollo en transición. Desde esa perspectiva hemos seguido también con interés el desarrollo de otras iniciativas como la que la cooperación española tiene con la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), vinculados al fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur, o programas “propios” de la AECID como el Plan de Transferencia, Intercambio y Gestión de Conocimiento para el Desarrollo, o como INTERCOONECTA. Este último es un programa que se construye desde la amplia experiencia y lecciones aprendidas atesoradas por años de trabajo de la red de CF localizados en Cartagena, Antigua, Santa Cruz de Bolivia y Montevideo. Son programas que permiten también reforzar la visión regional y subregional del desarrollo, espacios donde la UE y AECID encontramos también importantes puntos de conexión<sup>9</sup>.

En AL la AECID y sus centros culturales y de formación tienen, además de unas magníficas infraestructuras, unas sinergias y confianzas intangibles con nuestros socios latinoamericanos lo que supone un valor añadido extraordinario en aspectos muy diversos, fruto también de su singular acervo cultural común con la región. Estos elementos son, en sí mismo, especialmente relevantes si pensamos en la importancia de la dimensión cultural del desarrollo en el Nuevo Consenso Europeo para el Desarrollo.

Estos ejemplos de programas son de especial interés para la UE pues buscan responder a las nuevas necesidades de una ALC incidiendo en el cambio de paradigma que supone transitar de modelos de formación tradicionales a primar entornos de aprendizaje, donde la gestión y producción de conocimiento es imprescindible para fortalecer las capacidades institucionales de los países socios.

Ahora bien, ¿qué efecto práctico está teniendo todo este proceso en las relaciones y en las operaciones conjuntas entre AECID y la UE desde la particular perspectiva de ALC?

Si pensamos en nuestro trabajo común y específico durante esta década 2010-2019, creo poder aseverar que mucho ha sido el trabajo realizado y sembrado, como muestra nuestra estrecha relación con los instrumentos asociados a la cooperación delegada (CD), y muchas son las oportunidades adicionales para seguir creciendo como fruto de estas experiencias y centrados ya en la contribución a los objetivos de la agenda 2030.

<sup>9</sup> Por ejemplo, en la región centroamericana la UE y AECID comparten socios para la intervención regional, como es el caso del Sistema de Integración Centroamérica (SICA).

## La CD de AECID y la UE en la década 2010-2020, una apuesta de complementariedad para reforzar nuestra agenda común de trabajo

Los inicios de la CD están estrechamente ligados a la AdE. Para la UE las principales ventajas del uso de la CD en ALC son la mejora de nuestro impacto a través de la cofinanciación y de la mejor complementariedad con los estados miembros y una mayor armonización de nuestra cooperación técnica, lo que nos permite ser más ambiciosos en nuestros avances en nuestra agenda común de desarrollo, en la programación conjunta y en el dialogo de políticas sectoriales con nuestros socios americanos.

En el año 2011 la AECID consiguió la certificación de la UE para recibir y gestionar fondos de CD por parte de la Comisión Europea. El proceso fue completado en 2016 con el refrendo de la acreditación en el pilar financiero, lo que permitió a la agencia acceder también a nuestra cartera de fondos *blending*<sup>10</sup>. La CD es un instrumento útil para avanzar en la armonización de donantes, algo que hemos impulsado intensamente desde la UE en nuestro empeño de reducir la duplicidad y solapamiento de esfuerzos. En la UE somos conscientes de que este nuevo instrumento supuso para la AECID la creación de mecanismos y protocolos de trabajo específicos, así como la revisión y adaptación parcial de las herramientas y los procedimientos de la agencia a esta nueva forma de colaboración. Son procesos laboriosos que cuesta poner en marcha, pues supone adaptar gestiones y procedimientos de seguimiento a los programas pero que decididamente nos permiten una relación más ágil de cara a nuestra mutua programación.

Desde el año 2011 se ha producido un incremento progresivo de operaciones de transferencia de fondos de gestión delegada de cooperación al desarrollo de la UE hacia la AECID. La gestión de estos fondos tuvo sus inicios en ALC con proyectos como el de Fortalecimiento de la Independencia del Sistema Judicial Boliviano o la Asistencia Técnica para el Apoyo Presupuestario Sectorial en Educación en República Dominicana. Este tipo de experiencias permitieron que en los últimos años hayan cobrado también protagonismo para la cooperación española importantes operaciones en África y Oriente Medio, por ejemplo, con la participación de AECID en el Fondo Fiduciario Regional de la UE en respuesta a la Crisis de Siria o en el Fondo de Emergencia de la UE para el Sahel.

En este marco destacan igualmente los proyectos gestionados por AECID con apoyo de la Facilidad de Inversión para América Latina (LAIF en sus siglas en inglés), que

---

**10** El *blending* es un mecanismo de financiación que combina fondos reembolsables y no reembolsables con el objetivo de conseguir el apalancamiento de fondos con menores costes financieros para el receptor. En ALC y con la UE supone la asociación de préstamos de instituciones Financieras de Europa y América Latina, contribuciones de los países socios en América Latina y/o donaciones de la UE (provenientes de las llamadas “facilidades”) para la región de América Latina y Caribe, principalmente la Facilidad de Inversión para América Latina (LAIF, por sus siglas en inglés) y la Facilidad de Inversión para el Caribe (CIF, por sus siglas en inglés).

trabaja con la modalidad de *blending*, combinando fondos de cooperación reembolsable y no reembolsables con el objetivo de conseguir el apalancamiento de fondos con menos costes financieros para el receptor. La inversión de la cooperación española con la participación de LAIF ascendía en el año 2018 a cerca de 1.200 millones de euros, que abarca cinco proyectos, de los cuales cuatro son bilaterales y uno es regional y donde el sector clave es el agua. De los 94,12 millones de euros aportados por LAIF a los proyectos de la AECID, el 84% de los fondos corresponde a asistencia técnica, mientras que el 16% restante corresponde a subvenciones a la inversión.

En 2018 cerca de 275 millones de euros acumulados desde el inicio de las operaciones, España es, en la actualidad, el tercer país gestor de Fondos Delegados de Cooperación de la Unión Europea tras Alemania y Francia. Esto representaba, por ejemplo, en el periodo 2012-2016 la gestión de un 40% del total de los fondos europeos de CD en AL, o que en 2017 se firmaran doce acuerdos por un total de 75 millones de euros. En cuestiones relacionadas con el cambio climático y en el contexto del programa europeo EUROCLIMA+, se han delegado fondos a AECID por un monto de 17 millones de euros. Estos datos reflejan la intensidad de las relaciones UE-AECID y nuestro mutuo compromiso con los principios de armonización y complementariedad.

Pero a mi parecer, lo más significativo de esta relación es que nuestras operaciones en ALC están generando importantes lecciones que debemos sistematizar y analizar, desde una perspectiva amplia, desde la diversidad de las temáticas a tratar y de los instrumentos y esquemas utilizados con y en cada país socio. Este análisis nos permitirá seguir construyendo nuestra relación en base a los postulados que nos marca el Nuevo Consenso Europeo de Desarrollo y donde instrumentos como la cooperación para el desarrollo deben centrarse más explícitamente en el refuerzo de la asociación entre la UE y los EM. En este sentido, seguimos muy de cerca con la AECID las reflexiones que conjuntamente podamos sacar de experiencias y expectativas de trabajo distintas como son, a modo de ejemplo, los programas vinculados a apoyos presupuestarios en Nicaragua o los programas sobre redes de conocimiento e innovación en medio ambiente, agua y saneamiento en Bolivia, o de Apoyo a la cadena productiva del Cacao en Cuba. Los resultados de las evaluaciones que se vayan produciendo sobre estos programas deben ayudarnos y animarnos a impulsar aún más estos procesos de reflexión compartida.

A su vez, somos conscientes de que estos procesos ocurren en tiempos de cooperación cada vez más intensa. La Agenda 2030 exige a cada una de nuestras instituciones el poner en marcha una hoja de ruta que nos permita seguir avanzando en nuevos modelos de gestión y asociación con terceros<sup>11</sup>, poniendo en valor el trabajo conjunto realizado, pero debatiendo también sobre las oportunidades y desafíos de nuestro inmediato futuro.

<sup>11</sup> La meta 17 de los ODS busca fortalecer las asociaciones globales reuniendo a los gobiernos nacionales, la comunidad internacional, la sociedad civil, el sector privado y otros actores: <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg17>

Esto es especialmente relevante, pensando en el nuevo ciclo de programación financiera multianual europea 2021-2027 (MFF en sus siglas en inglés) y nuestro futuro nuevo Instrumento de cooperación Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument (NDICI), el cual adaptará mejor nuestra manera de hacer cooperación respecto a las oportunidades y desafíos de la nueva agenda global, profundizando y mejorando apuestas como la cooperación financiera y la inversión mediante facilidades de financiación, la CD, la programación conjunta y la cooperación triangular.

## **La Agenda 2030 y los nuevos paradigmas de cooperación entre la AECID y la Unión Europea**

La Agenda 2030 y sus ODS suponen objetivos ambiciosos que no pueden ser alcanzados en solitario. Fija compromisos para la comunidad internacional y demanda acciones de política a nivel local nacional, regional y global donde los operadores y agencias de desarrollo tenemos que ser especialmente sensibles a esta realidad.

El modelo de relaciones entre regiones, sociedades, comunidades, o individuos está cambiando a un ritmo que era insospechado apenas unos años atrás. La interconectividad, el acceso a información o sencillamente la percepción de vivir en una aldea global cada vez más conectada está impactando profundamente en las expectativas y en las demandas de soluciones a los actores de cooperación.

En un contexto regional con niveles más altos de desarrollo como es el caso de ALC, la cooperación europea debe tener cada vez más un efecto catalítico para impulsar fuentes adicionales de financiamiento en línea con el Nuevo Consenso Europeo para el Desarrollo en un marco de trabajo que responda a áreas que afecten positivamente a la democracia, la resiliencia, la prosperidad y la gobernanza global efectiva.

El 18 de mayo de 2017 se celebró en Bruselas, impulsado por la UE, el evento “Próximos pasos para un Desarrollo en Transición”, un concepto activo en los esquemas de funcionamiento de la UE desde 2016. El alto nivel y la diversidad de participación en el seminario fueron muestra del gran interés por estos asuntos. Durante el evento, EM de la UE, el Centro de Desarrollo de la OCDE, la ONU-CEPAL y las instituciones financieras internacionales discutieron sobre los próximos pasos para el desarrollo en transición. El encuentro tuvo una temática global, aunque la situación específica de ALC (región donde una mayoría de sus países están en esa coyuntura) siempre estuvo presente en las discusiones. Con ocasión de la recién celebrada II Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur (PABA +40), en marzo 2019, se ha dado a conocer el documento Perspectivas Económicas de América Latina 2019 (LEO, por sus siglas en inglés) con la temática “Desarrollo en Transición” y en el que se hace un llamamiento a un multilateralismo renovado e inclusivo para construir un nuevo enfoque hacia el desarrollo y un nuevo paradigma de cooperación internacional.

“Desarrollo en Transición” significa reconocer que las realidades del desarrollo cambian, que nuestras prioridades evolucionan y que debemos ser capaces de adaptarnos y responder de manera efectiva a esos cambios. Estos cambios implican el fortalecimiento de la Agenda Multilateral de Desarrollo, la consolidación de agendas nacionales multidimensionales y la defensa de una cooperación internacional en busca de innovación y flexibilidad desde una perspectiva inclusiva basada en las capacidades de los países socios para promover y absorber iniciativas de desarrollo efectivo a largo plazo.

Juan Pablo de la Iglesia, secretario de Estado de España para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica mencionó en PABA+40, que la AECID y la cooperación española están muy interesadas en este debate y por ello apelamos a continuar y reforzar nuestro diálogo sobre estos asuntos para unir fuerzas en la promoción de esta agenda.

Y es que estamos de acuerdo en que desde la UE y desde agencias como la AECID debemos seguir esforzándonos en buscar conjuntamente fórmulas para mejorar nuestras formas de aplicar, de manera cada vez más estratégica y sistemática, nuestros métodos de atención prioritaria a países de renta media, a fin de alinearnos con las políticas de los países socios en el marco de un diálogo de intereses compartidos y de lucha contra la pobreza y la inequidad.

En ese diálogo con ALC debemos ser capaces de seguir promoviendo la construcción de capacidades locales —productivas, sociales, institucionales— para participar con éxito en la agenda global ya que los países de la UE y ALC desempeñan un papel clave en la configuración del manifiesto multilateral para el desarrollo sostenible, y deben ser líderes en su ejecución. Lograr los ODS en ALC supone reforzar especialmente la cooperación Sur-Sur, la cooperación triangular y las asociaciones innovadoras que reúnan a múltiples partes interesadas, como por ejemplo la comunidad empresarial y de investigación de ambos lados del Atlántico.

Desde la UE pensamos también que la comprensión de estos nuevos paradigmas debe desempeñar un papel esencial en el cuestionamiento de algunas estructuras y definiciones preexistentes sobre la cooperación internacional y nuestra manera de relacionarnos. La búsqueda de las respuestas más efectivas a las actuales realidades en el desarrollo y a los desafíos globales en evolución no tiene que seguir —en realidad no suele ya seguir— estructuras verticales rígidas de cooperación internacional, sino la búsqueda de escenarios para que todos los países, norte y sur, este y oeste, trabajen juntos para lograr un desarrollo sostenible y no dejen a nadie atrás.

Y aquí, y ya en clave de instituciones y agencias gestoras y ejecutoras de programas de cooperación internacional de la UE y los EM, debemos ser capaces de reevaluarnos de nuevo ante nuestros nuevos roles, abriendo las puertas, sin miedo y con inteligencia, a la reivindicación también de nuestras capacidades como agencias *facilitadoras* de desarrollo y de políticas públicas de desarrollo.

Nuestro rol no debe por tanto ser solo la promoción del diálogo de políticas, la cofinanciación y la gestión de los fondos de cooperación, sino también el apoyo a la gestión en la facilitación de los procesos de cooperación.

En este sentido la cooperación Sur-Sur y Triangular abren el alcance de las opciones que tenemos porque abren nuestra capacidad de fortalecer sinergias, complicidades y confianza —todas ellas esenciales para el cumplimiento de los ODS— con otras organizaciones internacionales y con los actores subnacionales, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, la filantropía, y el mundo académico.

La UE debe y quiere estar al frente de la agenda de la Cooperación Triangular y de Desarrollo en Transición, ya que están demostrando ser herramientas determinantes para apoyar la Agenda 2030 y con muchos potenciales: por un lado, movilizan el conocimiento y la experiencia para alcanzar los ODS y por otro, movilizan fondos y recursos adicionales a favor de la erradicación de la pobreza, por ejemplo, aprovechando los fondos de donantes emergentes o apoyándolos para elevar sus mejores prácticas. También contribuyen a trasladar a nivel regional la aplicación de políticas que han sido efectivas para algunos países, facilitan los intercambios regionales para la búsqueda de soluciones compartidas a problemas de desarrollo y exclusión social y permiten asociaciones renovadas con muchos países de renta media que fueron receptores y ahora son proveedores.

En 2015 lanzamos la Facilidad Específica para la Cooperación Triangular en América Latina, ADELANTE, que aspira a ser un programa emblemático para la nueva cooperación en la región, aunque ya teníamos experiencia acumulada en Cooperación Triangular en distintas regiones, si bien no había sido clasificada como tal hasta ahora. En América Latina, esta experiencia se traslada a finales de los 90 cuando empezamos a apoyar distintas iniciativas regionales sobre cohesión social o la lucha contra las drogas. Los programas Eurosocial y Euroclima+ son sin duda buenos campos de trabajo sobre los que seguir construyendo este nuevo modelo de cooperación.

La UE apoya también la idea de promover la cooperación entre el Caribe y AL, donde junto a los EM tenemos una cooperación técnica importante con sus administraciones y donde estamos interesados en la idea de ir extendiendo la modalidad *twinning*<sup>12</sup> para el desarrollo. En el Caribe, CARICOM tiene comités técnicos de cooperación con países tales como Chile, Costa Rica, México, Ecuador, los cuales tienen interés en establecer cooperación técnica. Sondar oportunidades que podría tener AECID en establecer cooperación triangular con países de AL en el Caribe estará en nuestra agenda futura.

---

**12** El *twinning* o “hermanamiento” es un instrumento de la UE para la cooperación institucional entre las administraciones públicas de los estados miembros de la UE y de los países beneficiarios o socios. Los proyectos de hermanamiento reúnen la experiencia del sector público de los estados miembros de la UE y los países beneficiarios con el objetivo de lograr resultados operativos obligatorios concretos a través de actividades de igual a igual.

Y es que España es uno de los principales “donantes tradicionales” en cooperación triangular en AL y desde 2014 AECID ha contribuido con experiencias y programas de valor. Por ello, en la UE estamos definitivamente interesados en escuchar las opiniones de AECID sobre cómo garantizar que los procesos de diálogo en estas agendas en renovación refuercen nuevas iniciativas y programas adaptados a las nuevas realidades con las que nos enfrentamos.

La UE ya ha reformulado su enfoque para reflejar estos nuevos paradigmas globales y estamos ilusionados y encantados de que con agencias como la AECID podamos seguir avanzando, junto a nuestros mutuos países socios, en este fascinante camino de la consecución de un desarrollo sostenible para no dejar a nadie atrás.

## Bibliografía

- AECID (v. a.): II Plan Director de la Cooperación Española 2005/2006; III Plan Director de la Cooperación Española 2009/2012; IV Plan Director de la Cooperación Española 2013/2016; V Plan Director de la Cooperación Española 2018/2021.
- (2018): “Coordinación, eficacia e impacto: las claves de la financiación europea delegada a España”, Madrid.
- ALONSO, J. A. y ATIENZA, J. (2019) “Seis preguntas clave ante la reforma de la cooperación española”, *El País Planeta Futuro*, febrero (disponible en: <https://bit.ly/2UqJMVR>).
- COLOMER, M. (2015): “Orientaciones para la gestión de acuerdos de delegación”, AECID (disponible en: <https://bit.ly/2IpD4bv>).
- CAD (2018): “Development Co-operation Report 2018: Joining Forces to Leave No One Behind” (disponible en: <https://bit.ly/2AatRz8>).
- DOMÍNGUEZ, R. y AL-SAID, A. (2017): “Metasíntesis del conocimiento generado por la cooperación española ¿atrapada en el tiempo?”, MAEC (disponible en: <https://bit.ly/2UEyGfe>).
- FRERES, C. y NOVALES, B. (2016): “10 años de la agenda de eficacia de la ayuda. ¿Qué queda de París?”, *El País Planeta Futuro*, abril (disponible en: <https://bit.ly/2WUPgEO>).
- GARRANZO, R. y COLOMER, M. (2016): “La cooperación española con América Latina y el Caribe 2012-2016. Razones para un cambio”, AECID (disponible en: <https://bit.ly/2FXInjr>).
- LARRÚ, J. M. (2019): “Cumplimientos e incumplimientos en la Cooperación Española: un análisis comparado”, *Real Instituto Elcano*, febrero (disponible en: <https://bit.ly/2KizEtE>).
- OECD/CAD (disponible en: <http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/triangular-cooperation.htm>).
- OECD/CAF/UN ECLAC (2018): *Latin American Economic Outlook 2018: Rethinking Institutions for Development*, OECD Publishing, París (disponible en: <https://doi.org/10.1787/leo-2018-en>).

- (2019): *Latin American Economic Outlook 2019: Development in Transition*, OECD Publishing, París (disponible en: <https://doi.org/10.1787/g2goff18-en>).
- UE (2006): “El consenso europeo sobre desarrollo” (disponible en: <https://bit.ly/2CKD6bE>).
- (2007): “Código de conducta relativo a la división del trabajo” (disponible en: <https://bit.ly/2FZ1RQN>).
- (2011): “Programa para el Cambio” (disponible en <https://bit.ly/2Vrdoia>).
- (2016): “Evaluación del mecanismo de cooperación delegada de la UE (2007-2014)” (disponible en: <https://bit.ly/2YYXyof>).
- (2016): “Desk Review of the European Consensus on Development” (disponible en: <https://bit.ly/2WVCLZP>).
- (2017): “Nuevo Consenso para el desarrollo” (disponible en: <https://bit.ly/2w2YEbQ>).



88

# Financiación de la Agenda 2030 y la cooperación financiera: una nota sobre España

## *Financing of the 2030 Agenda and financial cooperation: a note about Spain*

JOSÉ ANTONIO ALONSO \*



### PALABRAS CLAVE

**Agenda 2030; Desarrollo sostenible; Financiación del desarrollo; Cooperación financiera; Instituciones financieras de desarrollo.**

**RESUMEN** El artículo se propone discutir las necesidades de financiación que impone la Agenda 2030. En ese contexto se analizan las posibilidades de la cooperación financiera, tomando especial interés en aquella orientada a promover la implicación del sector privado en las acciones de desarrollo. El artículo termina con una nota acerca del diseño institucional de la cooperación financiera en España.

### KEYWORDS

**2030 Agenda; Sustainable development; Financing for development; Financial cooperation; Development financial institutions.**

**ABSTRACT** The article aims to discuss the financial resources needed for making the 2030 Agenda a reality. In this context, the potentiality of financial cooperation is explored, taking into account particularly those instruments oriented to support private sector involvement in the development process. The article finishes with a brief note on the institutional design of the financial cooperation in Spain.

### MOTS CLÉS

**Agenda 2030; Développement durable; Financement du développement; Coopération financière; Institutions financières de développement.**

**RÉSUMÉ** L'article vise à discuter des besoins de financement imposés par l'Agenda 2030. Dans ce contexte, les possibilités de coopération financière sont analysées, avec un intérêt particulier pour la coopération visant à promouvoir la participation

---

\* José Antonio Alonso es catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Complutense de Madrid.

du secteur privé à des actions de développement. L'article se termine par une note sur la conception institutionnelle de la coopération financière en Espagne.

## Introducción

---

**L**a aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible ha supuesto un cambio notable en la forma de afrontar los desafíos de desarrollo por parte de la comunidad internacional. Lo que se observa de manera más nítida cuando se pone en relación con la agenda precedente, la aprobada en la Conferencia del Milenio, en 2000. El propósito entonces había sido enfocar los esfuerzos de la comunidad internacional en torno a un número reducido de objetivos, relacionados con las carencias más extremas de la población mundial. Era, por tanto, una agenda deliberadamente acotada, cuya principal virtualidad descansaba en su capacidad para elevar el nivel de prioridad de la lucha contra la pobreza extrema, movilizandovoluntades y países en torno a una misión compartida. La agenda había sido definida a través de un opaco proceso de diálogo en despachos de los organismos internacionales, pero se hizo un notable esfuerzo posterior para difundirla a sectores más amplios de la sociedad. Aunque las metas eran ambiciosas, se confiaba en que con un incremento del gasto social de los países en desarrollo y el respaldo más activo de la ayuda internacional se podían hacer realidad las metas propuestas. Unas metas que dibujaban un compromiso notablemente asimétrico, ya que, si bien comportaban importantes transformaciones en los países en desarrollo, eran sin embargo muy limitados los compromisos asumidos por parte de los países desarrollados.

La nueva Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible cambia todos los parámetros antes enunciados. En primer lugar, es una agenda que ha sido construida a través de un complejo —y más bien desordenado— proceso de participación, siendo finalmente acordada en el seno de un Open Working Group, promovido por Naciones Unidas y abierto a la participación de un amplio número de países de muy diverso nivel de desarrollo. Acaso relacionado con esa participación plural, la Agenda resultante es notablemente comprehensiva, desplegándose en campos diversos de las dimensiones económica, social y ambiental. Es, además, una agenda ambiciosa por el alcance transformador de sus metas, que exigirá cambios de entidad en numerosos ámbitos de la vida social. Pero, acaso, el rasgo más distintivo es la pretensión de universalidad de la agenda, que demanda transformaciones en todos y cada uno de los países, cualquiera que sea su nivel de desarrollo. Acorde con esta naturaleza, contempla compromisos tanto para las políticas domésticas de los países como para su acción internacional: no es, por tanto, una agenda de la cooperación al desarrollo, sino una agenda de los gobiernos y del conjunto de los actores de la sociedad.

En la base de la Agenda 2030 está una nueva forma de entender el sistema internacional y la tarea de desarrollo. Se asume que no cabe caracterizar un mundo complejo e

interdependiente como el actual a través de la simple dualidad Norte-Sur (o la correspondiente donante-receptor): entre medias hay un amplio colectivo de países —en realidad, el grueso de la comunidad internacional— que se encuentran en un estadio intermedio, con situaciones y niveles de desarrollo muy diversos. Parte de esos países se han erigido en nuevas potencias regionales y globales, con capacidad para redefinir la distribución de voz y poder a escala internacional: parte de esos países se han sumado, además, a una agenda activa de desarrollo a escala internacional, poniendo a disposición de otros socios su experiencia y capacidades a través de la cooperación Sur-Sur. La cooperación para el desarrollo deja de ser, por tanto, patrimonio de los países de la OCDE, para convertirse en tarea de todos, cada cual desde sus específicas capacidades y recursos. Esta visión es acorde con el hecho de que buena parte de los desafíos que comporta la construcción de estrategias de desarrollo sostenible e incluyente son compartidas, requiriendo para su solución una acción cooperativa a escala internacional. La Agenda 2030 pretende articular esa acción en ese mundo complejo e interdependiente, alineando los esfuerzos de unos y otros en torno a un conjunto de prioridades internacionalmente acordadas.

Hacer realidad esa agenda requerirá una movilización sin precedente de recursos, capacidades técnicas y voluntad política. Los tres componentes son necesarios, si se quieren hacer realidad los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). No obstante, aquí centraremos nuestra atención sobre las necesidades financieras. En concreto, revisaremos, en primer lugar, el orden de magnitud en el que deben moverse los recursos requeridos para hacer realidad la Agenda 2030. En segundo lugar, discutiremos el papel de la ayuda al desarrollo en ese marco. Posteriormente, analizaremos el ensanchamiento que está experimentando en los últimos tres lustros el sistema de financiación para el desarrollo, lo que nos abrirá la posibilidad de discutir, posteriormente, el papel que la cooperación financiera puede tener en la movilización de recursos procedentes del sector privado. Finalmente, acabaremos el artículo con algunas alusiones al caso español.

## La financiación de la Agenda

Dada su ambición y complejidad, la Agenda 2030 requerirá de grupo de instituciones financieras multilaterales de desarrollo, elaboraron un documento un esfuerzo notable en materia de financiación. Son muchas y muy ambiciosas las metas, siendo necesario disponer de suficientes recursos y medios de apoyo para hacerlas realidad. El sobre este tema al que titularon con una expresión que hizo fortuna: *“From billions to trillions”*<sup>1</sup>.

En realidad, es difícil saber con precisión cuántos recursos serán necesarios para hacer realidad la Agenda 2030. Cualquier estimación al respecto se enfrenta a dos tipos de

<sup>1</sup> Véase [https://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/23659446/DC2015-0002\(E\)FinancingforDevelopment.pdf](https://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/23659446/DC2015-0002(E)FinancingforDevelopment.pdf). La expresión anglosajona de *“billions”* se refiere a miles de millones y la de *“trillions”* es equivalente a los billones en español.

problemas complementarios. En primer lugar, se conoce poco acerca de las relaciones causales que rigen el vínculo entre los recursos canalizados y los logros efectivos en materia de desarrollo. Se ha abandonado ya aquella visión un tanto mecanicista de esos procesos que dominó en el pasado, que sugería la existencia de una relación determinista entre recursos canalizados y logros efectivos de desarrollo: la “concepción hidráulica” del desarrollo que el premio nobel de Economía Angus Deaton criticó con tanta pertinencia. Así pues, carecemos de una pragmática del desarrollo exitoso que nos brinde conocimiento acerca de los medios requeridos para obtener unas metas dadas. En segundo lugar, existe una red de externalidades, de relaciones indirectas entre los objetivos y las metas propuestas por la Agenda que complica la estimación, porque hace que los logros en un ámbito dependan de lo conseguido en otros muchos. No obstante, se conoce poco acerca de los modos de determinar el efecto de esas externalidades. Como consecuencia de ambos factores, las estimaciones son difíciles y los resultados que ofrecen las estimaciones disponibles deben tomarse como meras aproximaciones.

**Cuadro 1. Requerimientos financieros para alcanzar los ODS (miles de millones de dólares)**

	Greenhill y Ali (2013)	SDSN (2015)	UNCTAD (2014)
Educación	38	194	250
Cobertura universal de salud	37	69-89	140
Agua y saneamiento	27	42-45	260
Energía sostenible	434-934	321-347	370-690
Acceso a energía	34		
Energía renovable	400-900		
Seguridad alimentaria	50.2	148	260
Protección social			
Infraestructura de transporte		189	50-470
Telecomunicaciones		396	70-240
Protección de los ecosistemas		11-28	
Respuesta a emergencias		8-23	
Cambio climático			420-780
Mitigación			360-680
Adaptación			60-100
Total	586-1,086	1,378-1,459	1,900-3,100

Fuente: Elaboración propia a partir de Greenhill y Ali (2013); SDSN (2015); UNCTAD (2014).

Aun con las cautelas señaladas, se podría indagar en las cifras más precisas: se acudirá para ello a las tres estimaciones que han tenido más eco internacional. En primer lugar, la realizada por Greenhill y Ali (2013), que estima las necesidades financieras de la Agenda 2030 en un entorno que media entre 586.000 millones y algo más de un billón de dólares. Como se observa, la holgura de los márgenes es muy amplia. Por su parte, UNCTAD (2014) eleva esas magnitudes a una cifra que media entre 1,9 y 3,1 billones de dólares, de nuevo con una horquilla muy dilatada. Y, finalmente, la estimación de la Red de Soluciones de Desarrollo Sostenible evalúa las

necesidades financieras de la agenda entre 1,3 y 1,4 billones de dólares (SDSN, 2015). Como se ve, las cifras difieren, pero todas ellas apuntan a magnitudes difíciles de alcanzar si no es con un esfuerzo mayúsculo que convoque recursos de muy diverso origen: público y privado, nacional e internacional. En esa dirección apunta la Agenda de Acción de Addis Abeba, aprobada en la III Conferencia Internacional de Financiación para el Desarrollo, celebrada en julio de 2015, en la que se consideró la necesidad de apelar a un amplio repertorio de mecanismos de apoyo y fuentes de financiación, incluidos los recursos mixtos (*blended*) como vía para respaldar la nueva Agenda<sup>2</sup>.

## El papel de la ayuda al desarrollo

---

En este conjunto de mecanismos, la ayuda oficial al desarrollo está llamada a ocupar un papel modesto, aunque en absoluto irrelevante. Será un papel modesto porque, en primer lugar, la Agenda incorpora objetivos que trascienden el ámbito de la cooperación para el desarrollo, comprometiendo los contenidos y recursos de las respectivas políticas domésticas de los países. Pero, en segundo lugar, porque la magnitud de los recursos requeridos para hacer realidad la Agenda 2030 supera con mucho los límites en los que tradicionalmente se ha movido la ayuda internacional. Mientras que el orden de magnitud de los recursos requeridos para hacer factible la Agenda se cifra, como se ha visto, en billones (los *trillions* anglosajones), la ayuda encuentra notables resistencias para superar la cifra de los 140.000 millones de dólares.

Ahora bien, del hecho de que su magnitud sea modesta, no cabe derivar el juicio de que sea irrelevante. Para muchos países más pobres la ayuda internacional es y seguirá siendo una de las fuentes más relevantes y previsibles de financiación internacional, al menos en el horizonte al que remite la Agenda 2030. Esto es especialmente cierto en el caso de los países menos adelantados (PMA) y otros países de bajo ingreso o en situación de posconflicto, donde estos flujos suponen en torno al 70% de la financiación internacional recibida. Incluso en el caso de los países de renta media, la ayuda puede jugar un papel significativo, no tanto por las prestaciones que directamente financie, cuanto por su papel para incentivar cambios o movilizar recursos adicionales al servicio del desarrollo.

Hay otro factor de naturaleza más cualitativa que otorga a la ayuda internacional una especial virtualidad en el respaldo a la Agenda 2030: se trata de una fuente oficial de financiación, de elevada concesionalidad, a través de la cual se canalizan no solo recursos, sino también capacidades y experiencias, y que está orientada de forma especializada a la promoción del desarrollo. La naturaleza pública de sus recursos otorga a la ayuda una especial capacidad para ser puesta, de forma discrecional, al servicio de propósitos socialmente convenidos. Por lo demás, al movilizar recursos concesionales, es especialmente apta para atender inversiones de alto valor social,

---

<sup>2</sup> Véase [https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA\\_Outcome.pdf](https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf)

aun cuando tengan bajo rendimiento privado. Esta combinación de rasgos otorga singularidad a la ayuda y la convierten en una fuente de apoyo de especial interés para muchos países que enfrentan importantes restricciones en su proceso de desarrollo.

Señaladas sus cualidades, es necesario reconocer que la Agenda 2030 trasciende con mucho las posibilidades de la ayuda internacional y reclama el concurso de otras fuentes de financiación. Ese tránsito se produce en un momento en donde el sistema de financiación al desarrollo está, a su vez, sumido en un proceso notable de cambio, a consecuencia, por una parte, de las nuevas necesidades financieras que impone un mundo más complejo e interdependiente, con una amplia franja de países de renta media; y, por otra, de los procesos de desregulación y ampliación de los mercados de capital, en un entorno de abundante liquidez internacional. Ambos factores han conducido a notable ensanchamiento del campo de la financiación para el desarrollo, al tiempo que se produjo un cambio en el peso relativo de las diversas fuentes, con ventaja creciente para las de procedencia privada en relación con las de naturaleza pública. Mientras que los recursos internacionales de naturaleza privada se expandieron muy dinámicamente en las últimas dos décadas, los de naturaleza pública —incluida la ayuda internacional— han mostrado un perfil bastante estable en el tiempo.

### **El papel de los recursos privados**

Esa tendencia de cambio ha tenido su afectado sobre los sistemas de cooperación para el desarrollo, que básicamente se nutren de recursos oficiales. Conscientes de las limitaciones expansivas de los recursos oficiales, fueron muchos los que desplazaron su mirada hacia los recursos privados, tratando de encontrar en ellos una vía para revitalizar el sistema de cooperación. La solución pasaba por utilizar la ayuda para atraer al sector privado y convertirlo en socio de la acción de desarrollo. Esta idea se fue generalizando entre las agencias donantes, convirtiéndose en un nuevo “mantra” al que todos acuden. Hasta el punto de alimentar, en algunos casos, una inconveniente hipérbole: lo que no es sino un recurso instrumental, un medio (la participación del sector privado), para algunos se termina por convertir en un fin por sí mismo, el propósito al que centralmente se debe orientar la ayuda.

Sin llegar a ese extremo, es claro que existen buenas razones para identificar como una tarea deseable implicar más activamente al sector privado en la acción de desarrollo. Una primera razón —ya se ha dicho— tiene que ver con los límites que afectan a las posibilidades de crecimiento de la financiación oficial. Las restricciones presupuestarias vividas por buena parte de los países europeos, que nutren el pelotón de los donantes más comprometidos, no han hecho sino acentuar ese rasgo, que tiene larga vigencia en la historia de la ayuda internacional. Nada indica que ese proceso vaya a alterarse en el más inmediato futuro; así pues, la capacidad expansiva de la financiación para el desarrollo debe descansar en otras fuentes.

Este hecho se combina con el carácter más complejo y ambicioso de la nueva agenda de desarrollo, que como se ha señalado demanda el concurso de medios y recursos que trascienden el limitado espacio de la financiación oficial. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible no solo requiere un cambio en el orden de magnitud de los recursos movilizados, sino también incorpora dimensiones que interpelan directamente a la capacidad transformadora del sector privado. No es posible promover crecimiento económico y crear empleo (ODS 8), generar infraestructuras y promover la innovación (ODS 9), alentar el cambio de modelo energético (ODS 7), promover la equidad de género (ODS 5), lograr modelos de producción y consumo responsable (ODS 12) o luchar contra el cambio climático (ODS 13), por solo citar algunos de los ODS, sin la implicación activa y responsable del sector privado. Así pues, tanto las restricciones de la financiación oficial como la mayor ambición de la agenda de desarrollo concurren en respaldar la apelación al sector privado como soporte de una nueva política de cooperación al desarrollo.

Ahora bien, más allá de estas razones, existe también un clima intelectual —una especie de atmósfera de opinión— que opera a favor de esta tendencia. La matriz básica de este estado de opinión es fácilmente reconocible: se expresa en la confianza irrestricta en las capacidades del mercado para lograr una asignación y coordinación social eficiente, limitando el espacio de lo público. No es difícil identificar los ecos del neoliberalismo dominante en estas percepciones, que se ofrecen como verdades sabidas, una suerte de “sentido común” que no necesita prueba. En el ámbito internacional, ese estado de opinión tan presente en las sociedades es acorde con este acrecentado interés por convocar y hacer protagonista al sector privado de las acciones de cooperación para el desarrollo.

## La cooperación financiera

En ese tránsito se encuentra el sistema la cooperación al desarrollo. Venciendo anteriores recelos, cada vez son más los que admiten que sin el concurso del sector privado difícilmente se podrán hacer realidad los ODS. Hacer ese alineamiento realidad es algo que excede el campo de los buenos deseos: reclama sintonía de intereses. Esa es la otra cara del proceso, también el sector privado debe encontrar en la acción de desarrollo espacios de oportunidad que alienten la convergencia. Un proceso que puede estimularse desde la política pública, a través de la definición de un marco de incentivos e instrumentos de apoyo que requiere ser diseñado.

En el ámbito internacional esa acción de apoyo no puede descansar solo en las donaciones (en la llamada cooperación no reembolsable), por un doble motivo. En primer lugar, porque esas partidas presupuestarias se mueven obligadamente en volúmenes limitados, condicionadas por las capacidades presupuestarias de cada cual; y, en segundo lugar, porque por su naturaleza, las donaciones debieran orientarse preferentemente a atender carencias básicas de las poblaciones y países más empobrecido. Así pues, si

se quiere impulsar procesos ambiciosos de cambio y generar incentivos para alinear actores privados, la mirada debe desplazarse hacia la cooperación financiera, allí donde operan instrumentos con mayor capacidad de movilización de recursos, que además no comportan una necesaria afectación del saldo presupuestario del proveedor.

Aunque no existe una definición canónica de la cooperación financiera, cabría entender que acoge el conjunto de instrumentos y modalidades de apoyo al desarrollo que comporta un cambio en la posición de inversión internacional (acreedora o deudora) de los países implicados. De lo dicho se desprenden dos rasgos que conviene subrayar: i) en primer lugar, la cooperación financiera pretende corregir un fallo de mercado, alterando la disponibilidad, el coste de los recursos o el riesgo de una determinada operación inversora, con el propósito de ampliar las oportunidades de desarrollo del país receptor; y ii) que esa actividad se traduce en una transferencia de activos y pasivos financieros, que altera la posición inversora internacional de los países. Aunque la cooperación financiera pretende corregir fallos de mercado, su operativa respeta la lógica propia del mercado, basada en la búsqueda de retornos, la competencia y la reciprocidad de los intercambios.

Una parte de la cooperación financiera para el desarrollo se ha desplegado tradicionalmente en forma de créditos a los estados, ya sean de naturaleza bilateral, a través de la acción de un prestamista oficial, o ya de tipo multilateral, a través de la acción inversora de la banca multilateral de desarrollo. Con ello se pretende afrontar fallos de mercado relacionados bien con brechas financieras, derivadas del racionamiento excesivo del crédito a los países más pobres, bien por la ausencia de mercados, relacionados con la provisión de bienes públicos regionales y globales. En ambos casos se trata de financiar inversiones a las que se le atribuyen altos rendimientos sociales en el país prestatario; y esas operaciones son compatibles con una tasa de retorno de los créditos que, si bien puede ser inferior a la del mercado, garantiza una compensación al acreedor.

Sin embargo, lo que es más específico del despliegue actual de la cooperación financiera es su vínculo con la promoción de la inversión privada en los países en desarrollo. Buena parte de esa tarea se realiza a través de las Instituciones Financieras de Desarrollo (IFD), ya sean multilaterales (a través de instituciones o ventanillas especializadas de la banca multilateral de desarrollo), ya sean bilaterales (a través de las instituciones al efecto creadas por los donantes). En ambos casos se trata de movilizar recursos de origen parcialmente público que se dedican, a través de diversas figuras financieras, a brindar respaldo a la inversión privada en los países en desarrollo. Un fin que logran mitigando el riesgo de la inversión, incrementando su rentabilidad o reduciendo su coste. En este caso, la pregunta parece pertinente: ¿por qué han de dedicarse recursos públicos de los países proveedores de cooperación a apoyar operaciones inversoras de naturaleza privada en los países receptores?

En principio, hay dos argumentos que se podrían ofrecer para justificar este tipo de operaciones. El primero supone admitir que cierto tipo de inversiones en los países

en desarrollo pueden generar un rendimiento social superior a su rendimiento privado. Es decir, es posible que la inversión en cuestión dé origen a cambios e inversiones ulteriores en el país en desarrollo que no se motivarían si esa primera inversión no se produjese (es lo que se denomina el “efecto catalítico” de la inversión). Los rendimientos de esos cambios inducidos no quedan adecuadamente capturados en el rendimiento del inversor inicial. En consecuencia, si se dejase la iniciativa al mercado habría una sub-inversión respecto a lo que se consideraría socialmente óptimo. El modo de corregir esta disonancia es a través de un apoyo financiero público que reduzca los costes de la inversión, ya sea a través de su contribución al capital (inversiones en *equity* o *quasi-equity*) o a través de la provisión de crédito en condiciones ventajosas.

La segunda razón que podría justificar la cooperación financiera en apoyo del sector privado descansa en la idea de que el inversor —especialmente, el internacional— tiene una percepción sobrevaluada del riesgo asociado a la inversión en un país en desarrollo. Semejante percepción descansa en factores muy diversos, relacionados con la vulnerabilidad económica de los países frente a shocks internos o externos, la fragilidad institucional que los caracteriza o, en fin, su débil y cambiante marco regulatorio. Así pues, si no hubiese mecanismos de atenuación del riesgo, proyectos inversores potencialmente exitosos no se llegarían a acometer. Una forma de corregir este problema es a través de la fijación de garantías públicas que acompañen los procesos de acceso a la financiación por parte del inversor. Las IFD (de nuevo, bilaterales o multilaterales) pueden hacer esa tarea, a través de la cooperación financiera, aprovechando la mayor solvencia económica que les caracteriza y su mejor calificación crediticia en los mercados.

En suma, lo que se pretende a través de la cooperación financiera es estimular la inversión privada en los países en desarrollo, a través de aquellos resortes instrumentales que contribuyen a establecer un más adecuado equilibrio entre los riesgos percibidos y las rentabilidades esperadas de las operaciones. Ahora bien, uno de los propósitos del manejo de fondos públicos en este ámbito es conseguir que, de forma adicional, se movilicen recursos privados al servicio del desarrollo: es el criterio de “adicionalidad”, que tiene una muy difícil traducción empírica.

Pese a las dificultades de su medición, conviene aproximar la magnitud de los recursos privados movilizados a través de las fórmulas mixtas o combinadas (privada y oficial, concesional y no concesional) de financiación (*blended*). Hay tres estimaciones recientes, las realizadas por la OCDE, el grupo de bancos multilaterales de desarrollo y el DFI Working Group, que pueden ayudar a hacerse un juicio. Los resultados de estos ejercicios no son directamente comparables, pero todos ellos apuntan a un panorama de movilización de recursos relativamente modesto, muy distante de los tonos entusiastas con que en ocasiones se presenta la financiación *blended*. En concreto, la estimación de la OCDE para 2015 señala una movilización de recursos privados de 26,8 mil millones de dólares, una magnitud no demasiado elevada si se atiende a que la AOD en ese año rozaba los 140 mil millones. La estimación realizada por el grupo de bancos

multilaterales, referida a 2017, confirma el orden de magnitud de los recursos movilizados: 19,1 mil millones de dólares, cuando se refiere a la movilización directa, pero se expande hasta los 59,4 mil millones cuando alude a la movilización total (incluyendo la indirecta, de más discutible fundamento). Finalmente, la estimación que hace el DFI Working Group se limita al ámbito de los recursos movilizados por aquella financiación estrictamente concesional obtenida de terceros, por lo que los volúmenes que ofrece (3,3 mil millones de dólares) están alejados de los anteriormente referenciados.

Estas cifras de recursos movilizados dan cuenta de un coeficiente de apalancamiento relativamente modesto. Solo una de las estimaciones, la del DFI Working Group, ofrece información para calcular el coeficiente de apalancamiento, conduciendo a un resultado relativamente modesto del 0,6: es decir, por cada dólar de financiación concesional se obtiene una movilización de recursos privados de 60 centavos. Ese dato se confirma en el estudio más cuidadoso que se ha hecho sobre esta materia, a partir de una selección de aquellas IDF para las que existían datos, obteniendo un coeficiente del 0,75: por cada dólar de financiación con apoyo oficial se movilizan tres cuartos de dólar (Attridge y Engen, 2019). Dados estos datos, no es extraño que estos últimos autores llamen a atemperar las sobredimensionadas expectativas que se ciernen sobre la financiación *blended*. Y añaden, “las expectativas de que la financiación *blended* cierre la brecha de financiación de los ODS no es realista” (Attridge y Engen, 2019: 11), sugiriendo que más que el tránsito de “billions” a trillions”, lo que cabe esperar el paso de “billions” a “billions”.

Pero, acaso, el resultado que resulta más preocupante es el que se refiere a la distribución de los recursos movilizados a través de mecanismos de *blending*, donde se observa una clara preferencia por los países de renta media, a costa de los de más bajo ingreso. Más de las tres cuartas partes de los recursos movilizados (el 77% en 2012-2015) se orienta a los países de renta media. De hecho, los recursos movilizados per cápita siguen una tendencia ascendente a medida que nos desplazamos hacia países de mayor nivel de renta per cápita, un patrón distributivo inverso al deseable. Este patrón genera una disonancia respecto de las prioridades que debieran atribuirse a la cooperación al desarrollo y con lo que sugiere la Agenda 2030 y su principio de “*leaving no-one behind*”.

Ninguna de las evidencias ofrecidas cuestiona la pertinencia de acudir a la financiación oficial como mecanismo para movilizar recursos privados adicionales en favor del desarrollo. Ahora bien, esas evidencias son suficientes para justificar tres precisiones: i) en primer lugar, que deben atemperarse las expectativas y pensar que, si bien la movilización de recursos privados puede contribuir a complementar las necesidades financieras, es difícil que por sí misma logre cubrir el tránsito de *billions* a *trillions* que demanda la Agenda 2030; ii) en segundo lugar, que cuando se analizan los efectos de la financiación privada, es necesario considerar tanto sus potencialidades (movilización adicional de recursos) cuanto sus limitaciones (efecto distributivo adverso) al objeto de tener una ponderación adecuada de su contribución a la agenda de desarrollo; y iii) por último, sería necesario introducir reformas en las formas de gestión de las IFD,

elevando su apetito de riesgo y la oferta de instrumentos financieros, para garantizar que dedican una parte mayor de su actividad a los países de más bajo ingreso.

## El caso español

España ha desarrollado a lo largo de los años un aparato institucional especializado para la gestión de la cooperación financiera. No obstante, el sistema resultante es notablemente fragmentario, y está lejos de aprovechar las potencialidades que esa forma de cooperación encierra.

La mirada de conjunto sugiere que se dispone de tres mecanismos institucionales especializados para la cooperación financiera. El primero de ellos, el más antiguo y desarrollado es el creado en torno a COFIDES, una IDF nacida en 1988 con capital público mayoritario, aunque participada por la banca y marginalmente por la CAF, cuya misión es favorecer la inversión privada y contribuir al desarrollo de los países de bajo ingreso. COFIDES gestiona dos fondos para la inversión e internacionalización de la empresa: el Fondo para Inversión en el Exterior (FIEX) y el Fondo para Operaciones de Inversión en el Exterior de las Pequeñas y Medianas Empresas (FONPYME). En el mapa de instituciones de financiación del desarrollo, ocupa una segunda escala por su capacidad de movilización, presentando una cartera 938 millones de euros en 2017, que es una cifra aceptable, aunque alejada de las propias de IDF mayores, como la norteamericana OPIC, la británica CDC Group o la alemana DEG.

Un segundo mecanismo es el Fondo de Internacionalización de la Empresa (FIEM), gestionado por la Secretaría de Estado de Comercio. Su propósito es apoyar la internacionalización de las empresas españolas, pero una parte de su actividad se orienta hacia países en desarrollo, dando lugar a la movilización de recursos privados adicionales que podrían quedar bajo la cobertura de las nuevas métricas de la financiación del desarrollo (como TOSSD). El FIEM fue creado en 2011 como consecuencia de la extinción del antiguo Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) y en su gestión no se han contemplado, hasta el momento, criterios de desarrollo. En 2017, el volumen de operaciones gestionadas con recursos FIEM fue cercano a los 185 millones de euros.

Por último, el tercer mecanismo importante es el Fondo de Promoción del Desarrollo (FONPRODE), igualmente creado como consecuencia de la extinción del FAD y gestionado desde la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica. En este caso el Fondo tiene un mandato nítido de desarrollo, que se expresa en una obligación normativa —un tanto anómala— de que todas sus operaciones computen como AOD. La gestión de este instrumento ha estado condicionada no solo por una regulación restrictiva, sino también por una dotación muy limitada de recursos humanos e institucionales. Como consecuencia, los grados de cumplimiento de las asignaciones presupuestarias han sido muy limitados, manteniéndose los flujos anuales en cantidades menores.

A estos tres resortes institucionales se suma el Instituto de Crédito Oficial (ICO), una institución que opera al tiempo como banco público y como Agencia Financiera del Estado. Aunque la actividad de ICO ha estado preferentemente orientada al ámbito doméstico, ha iniciado en los últimos años una senda de mayor presencia internacional, en parte acompañando a otros fondos de financiación pública.

El panorama sumariamente descrito en los párrafos precedentes resulta manifiestamente mejorable. La pluralidad de instituciones y mandatos en ocasiones no encuentra más justificación que la falta de visión estratégica y las pugnas corporativas que dieron origen a las diversas opciones institucionales. Al tiempo, en algunos casos se tomó más tiempo en patrimonializar competencias que en crear las condiciones y medios para que estas se puedan ejercer a plenitud.

En los últimos tiempos se perciben, no obstante, cambios positivos que conviene subrayar. Por una parte, COFIDES acometió un esfuerzo de definición estratégica de notable interés, en el que reafirmó su compromiso con los objetivos de la Agenda 2030 y con los estándares internacionales en el campo del desarrollo. Esto aproxima el comportamiento de COFIDES al propio de las IFD europeas, en cuya red está integrada (la EDFI). Al tiempo, se ha propuesto explorar nuevos ámbitos de actividad en ámbitos hasta ahora poco explorados, como las garantías o, en su caso, la cooperación no reembolsable relacionada con los estudios de prefactibilidad de las inversiones.

De igual modo, se ha producido una mejora perceptible en la gestión de FONPRODE, que ha incorporado personal directivo con formación y experiencia en el ámbito financiero. No obstante, los problemas en este caso son más bien estructurales, relacionados con el marco normativo e institucional en que se inserta el mecanismo. Por último, la asunción por parte del gobierno de la Agenda 2030 sienta nuevas bases para que se pueda asumir una consideración complementaria de criterios de desarrollo en la gestión del FIEM, no incompatible con su propósito de apoyo a la internacionalización, aunque se trata de una tarea que está todavía por realizar.

Ha habido, por tanto, mejoras incrementales de interés, pero los problemas más serios trascienden a estas mejoras. El primero de ellos tiene que ver con la coherencia del sistema institucional de la cooperación financiera en su conjunto: no se trata solo de revisar el funcionamiento de cada institución, sino de rediseñar la estructura institucional de la que se parte, cuya lógica resulta inasequible a la razón. Rediseñar el sistema comportará probablemente revisar el sentido de ciertas opciones institucionales y repensar el mandato y estructura de gobernanza de otras: una tarea que no es fácil por cuanto afecta al sentido patrimonial de las rocosas burocracias del Estado. El segundo problema tiene que ver con la necesidad de diseñar una estrategia con mirada de futuro, que no solo piense en el rédito inmediato de las empresas afectadas, sino en una política exterior integral que mejore la posición internacional de España al alentar su contribución comprometida a la agenda internacional.

El Gobierno de Pedro Sánchez parece haber sido consciente de alguno de estos problemas, por cuanto puso en marcha una comisión de trabajo para reflexionar sobre este aspecto. Una iniciativa similar se ha puesto en marcha también en la UE, con el objetivo de revisar la arquitectura de la financiación del desarrollo. Ambas iniciativas confirman el interés en este campo y la relativa inadecuación de los instrumentos disponibles, en relación con aquellos que sería recomendable tener. El punto de partida es, por tanto, prometedor, queda por saber si se será capaz de acertar en las respuestas.

### Bibliografía

---

- BENN, Julia; SANGARÉ, Cecile y HOS, Thomas (2017): “Amounts Mobilised from the Private Sector by Official Development Finance Interventions”, *OECD Development Co-operation Working Paper*, 36, OECD, París.
- DFI WORKING GROUP (2017): *DFI Working Group on blended concessional finance for private sector projects – summary report* (disponible en: [www.ifc.org/wps/wcm/connect/30635fde-1c38-42af-97b9-2304e962fc85/DFI+Blended+Concessional+Finance+for+Private+Sector+Operations\\_Summary+R....pdf?MOD=AJPERES](http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/30635fde-1c38-42af-97b9-2304e962fc85/DFI+Blended+Concessional+Finance+for+Private+Sector+Operations_Summary+R....pdf?MOD=AJPERES)).
- (2018): *DFI Working Group on blended concessional finance for private sector projects* (disponible en: [www.adb.org/sites/default/files/institutionaldocument/457741/dfi-blended-concessional-fiance-report.pdf](http://www.adb.org/sites/default/files/institutionaldocument/457741/dfi-blended-concessional-fiance-report.pdf)).
- EDFI (2016): *Flagship Report 2016: Investing to Create Jobs, Boost Growth, and Fight Poverty* (disponible en: <http://www.edfi.be/news/38-edfi-flagship-report-2016.html>).
- GREENHILL, Romilly y AHMED Ali (2013): “Paying for Progress: How Will Emerging Post-2015 Goals Be Financed in the Emerging Aid Landscape”, *ODI Working Paper*, 366, ODI Londres.
- SUSTAINABLE DEVELOPMENT SOLUTIONS NETWORK (2015): *Investment Needs to Achieve the Sustainable Development Goals* (disponible en: <http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2015/09/151112-SDG-Financing-Needs.pdf>).
- UNCTAD (2015): *World Investment Report 2014, Investing in the SDGs: An Action Plan* (disponible en: [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2014\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2014_en.pdf)).
- WORLD BANK (2017b): *Mobilization of private finance by multilateral development banks – 2016 joint report* (disponible en: [documents.worldbank.org/curated/en/860721492635844277/pdf/114433-REVISED-11p-MDB-Joint-Report-Mobilization-Jul-21.pdf](http://documents.worldbank.org/curated/en/860721492635844277/pdf/114433-REVISED-11p-MDB-Joint-Report-Mobilization-Jul-21.pdf)).
- (2018a): *Mobilization of private finance by multilateral development banks and development finance institutions 2017* (disponible en: [documents.worldbank.org/curated/en/691741532976526194/Mobilization-of-private-finance-by-multilateral-development-banks-and-development-financeinstitutions-2017](http://documents.worldbank.org/curated/en/691741532976526194/Mobilization-of-private-finance-by-multilateral-development-banks-and-development-financeinstitutions-2017)).

9

# No hay desarrollo sin igualdad de género: avances y desafíos hacia una cooperación transformadora

*There is no development without gender equality: advances and challenges towards a transforming cooperation*

MARTA CARBALLO DE LA RIVA,  
ANA LÓPEZ CASTELLÓ  
Y MARTA PAJARÍN GARCÍA\*



## PALABRAS CLAVE

**Enfoque de género; Cooperación española; AECID; Transversalización.**

**RESUMEN** A lo largo de estos 30 años, la cooperación española (CE), y la AECID como su principal órgano de gestión, se ha venido alineando con los marcos internacionales de igualdad de género, a la vez que el ordenamiento jurídico y normativo español avanzaba en el reconocimiento e impulso de la igualdad formal y la igualdad real. La CE ha promovido un amplio número de intervenciones de promoción de la igualdad de género desde un enfoque dual, que incluye acciones específicas para el empoderamiento de las mujeres y la defensa de sus derechos, y acciones transversales en otras áreas y líneas de actuación prioritarias. El apoyo a la igualdad de género se ha llevado a cabo a través de diferentes modalidades y socios y en un gran número de países. A pesar de los avances, se mantienen retos para la implementación de un enfoque verdaderamente transformador de las desigualdades, especialmente en la transversalización efectiva en todas las acciones de la CE y en sus instituciones.

## KEYWORDS

**Gender approach; Spanish cooperation; AECID; Mainstreaming.**

**ABSTRACT** Throughout the last 30 years, the Spanish Cooperation (SC), and the AECID as its main management body has been aligned with the international frameworks

---

\* Marta Carballo de la Riva, Ana López Castelló y Marta Pajarín García son investigadoras asociadas a la Unidad de Género de la Escuela de Gobierno de la Universidad Complutense de Madrid.

of gender equality. At the same time the Spanish legal and regulatory framework advanced in the recognition and promotion of formal equality and real gender equality. The SC has promoted a wide range of interventions to foster gender equality through a dual approach that includes specific actions for the empowerment of women and the defense of their rights. This includes cross-cutting actions in other areas and various priority action lines. The support for gender equality has been carried out through different instruments, partners in a large number of countries. In spite of the progress, some challenges remain for a truly implementation of transformative approach to inequalities, especially in the effective mainstreaming of all the actions of the Spanish Cooperation and into its institutions.

#### MOTS CLÉS

**Perspective de genre; Coopération espagnole; AECID; Intégration.**

#### RÉSUMÉ

Pendant les 30 dernières années, la coopération espagnole (CE) et l'AECID, en tant que principal organe de direction, ont été alignés avec les cadres internationaux en matière d'égalité des sexes, tandis que le cadre juridique et réglementaire espagnol ils avancent en la reconnaissance et la promotion de l'égalité formelle et de l'égalité réelle. La CE a promu un large éventail d'interventions visant à promouvoir l'égalité entre les sexes à partir d'une double approche, qui comprend des actions spécifiques pour l'autonomisation des femmes et la défense de leurs droits, ainsi que des actions transversales dans d'autres domaines et axes d'action prioritaires. L'appui à l'égalité des sexes a été mis en œuvre à travers de modalités et partenaires et dans un grand nombre de pays. Malgré les progrès réalisés, il reste des difficultés à mettre en œuvre une approche véritablement transformatrice des inégalités, notamment en ce qui concerne l'intégration effective dans toutes les actions de la CE et dans leurs institutions.

## Igualdad y desarrollo

**I**gualdad y desarrollo no se entienden de forma separada, son conceptos intrínsecamente relacionados. Sin igualdad no puede haber desarrollo humano sostenible y centrado en la realización de los derechos humanos. Esta premisa es básica para la construcción y el avance de cualquier sociedad que se sitúe bajo un marco de derechos. Un modelo de desarrollo que coloca a la igualdad como valor central y a las personas como protagonistas, estará ligada a la construcción de una sociedad de derechos en la que las personas puedan ejercer un mayor poder y control sobre sus propias vidas, pero también, una mayor participación en sus entornos sociopolíticos en la realización efectiva de una ciudadanía democrática plena.

El concepto de igualdad en la actualidad<sup>1</sup> integra la igualdad de derechos y la idea de ciudadanía<sup>2</sup> y reconoce diversas dimensiones: una primera que remite al ejercicio de los derechos y el papel del ordenamiento jurídico que los garantiza; una segunda, referida a la distribución de recursos en la sociedad, que permite que toda la ciudadanía ejerza de manera efectiva sus derechos, vinculada con la idea de justicia social; y una tercera dimensión que remite al desarrollo de capacidades, a la autonomía y la agencia de personas y grupos (Bárcena y Prado, 2016). De estas dimensiones entenderíamos la igualdad como un principio orientador que supone el desarrollo de capacidades, oportunidades, acceso a recursos y ejercicio de derechos.

Las aportaciones de la teoría feminista al concepto de igualdad y de ciudadanía han sido claves para enriquecerlos y evidenciar la distancia existente entre el discurso normativo y las desigualdades estructurales, que afectan de forma diferenciada a hombres y mujeres y limitan el ejercicio y disfrute de sus derechos. Desde la crítica feminista se aboga por el desarrollo de la igualdad de derechos, de responsabilidades y de oportunidades en las esferas privada y pública, cimentando lo que conocemos como igualdad de género.

Desde el reconocimiento del principio de igualdad de derechos sin discriminación por sexo en la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 2, 1948), el reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres quedó reforzado por la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) en 1979. Sin embargo, no es hasta los años noventa cuando se avanza internacionalmente en el principio de igualdad de género y en el reconocimiento de las causas estructurales de la desigualdad, centradas en las relaciones desiguales de poder y en los estereotipos y roles de género discriminatorios. En este recorrido destaca la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995) que consagra internacionalmente el enfoque de Género en el Desarrollo (Enfoque GED) —y las estrategias de empoderamiento y de transversalidad de género— como el más efectivo para el logro de la igualdad. En la actualidad la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) reposiciona la igualdad de género en el centro de la agenda y la práctica del desarrollo.

La igualdad en España se entiende como valor y se proyecta en el ordenamiento jurídico como principio, causa y horizonte estratégico de desarrollo. Desde el artículo 14 de la Constitución, que la consagra, ha ido permeando en el ordenamiento

- 1 El principio de igualdad sustantiva no implica que las personas seamos idénticas, sino que gozamos del mismo valor, dignidad y de los mismos derechos como seres humanos. Igualdad planteada como equivalencia humana y democrática capaz de reconocer la diversidad y la no discriminación por el hecho de ser diferentes (Carballo, López y Pajarín, 2018: 18).
- 2 La idea de ciudadanía, que remite al conjunto de derechos y obligaciones de las personas, a la comunidad política de la que forman parte, a la existencia de marcos institucionales y normativos que dan garantías ciudadanas y a un espacio público donde se ejercen los derechos y obligaciones que constituyen la ciudadanía (Bárcena y Prado, 2016: 56).

jurídico y normativo en pro de la consecución de la igualdad real y formal. La CE en cumplimiento del marco internacional y nacional (Ley 23/1998 de 7 de julio de Cooperación Internacional para el Desarrollo y Ley 3/2007 para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres), ha incorporado la igualdad como principio y como prioridad transversal y sectorial (género en desarrollo) tanto en lo declarativo, con documentos político estratégicos, como en las etapas de planificación estratégica, programática y de gestión, y en los procesos de sensibilización y formación, así como en instrumentos e institucionalización (MAEC, 2007: 21).

### **Institucionalización de género en la CE**

La institucionalización del principio de igualdad de género en la CE ha tenido un amplio recorrido en estos 30 años, permeando los documentos políticos y estratégicos y promoviendo cambios en la práctica operativa y en la cultura institucional. Este camino no ha estado exento de inestabilidades ligadas a las prioridades políticas y a los ajustes presupuestarios, si bien existe un amplio consenso en reconocer la igualdad de género como una de las señas de identidad de la CE (OCDE, 2011).

El compromiso de la CE con la igualdad de género se fue configurando en la década de los noventa, especialmente tras el impulso de Beijing. El I Plan Director (PD) 2001-2004 recoge la igualdad de género como una de sus tres prioridades transversales. En 2005, con el liderazgo de España de la posición de la Unión Europea en el seguimiento de Beijing y de los ODM+5, y la aprobación del primer Plan de acción de la UE para la igualdad de género en el desarrollo, se fortalece el compromiso con la incorporación de la perspectiva de género. Esto se traduce en la integración de la igualdad de género como una doble prioridad —transversal y sectorial— en los sucesivos PD desde 2005.

En 2008, siguiendo el mandato del III PD y de la Ley 3/2007, se aprueba la Estrategia de Género en Desarrollo de la Cooperación Española, que constituye el instrumento clave para la incorporación de la perspectiva de género. El IV PD (2013-2016) mantiene la doble prioridad y reconoce la promoción de los derechos de las mujeres y la igualdad de género como una de las ocho orientaciones de la CE. Para ello, además de la transversalidad de género, se plantean acciones específicas para el empoderamiento de las mujeres a través del fortalecimiento de las organizaciones feministas y de mujeres y acciones contra la violencia de género. El V PD (2018-2021) se alinea con la Agenda 2030 y, en el ámbito de la UE, con el nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo (2017) y el II Plan de Acción de Género (2016) en reconocer la centralidad de la igualdad, y adopta el ODS 5 como uno de sus Objetivos Estratégicos y sus metas 5.2 (Eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y niñas) y 5.5 (Velar por la plena y efectiva participación de las mujeres y la igualdad de oportunidades) como dos de sus Objetivos Específicos.

La incorporación de la perspectiva de género en la CE se ha traducido en políticas y estrategias a través de instrumentos sectoriales (Jiménez, 2016). Además de la Estrategia de Género en Desarrollo, destaca el Plan de Actuación Sectorial de Género (2010) que establece como líneas estratégicas la participación social y política, la lucha contra la violencia de género, la protección y garantía de los derechos sexuales y reproductivos, los derechos económicos y laborales, así como mujer y construcción de paz.

Este Plan es actualizado en 2014 por el Documento Sectorial de Perspectiva y Recomendaciones, que alerta sobre la evaporización del enfoque de género y la “disminución importante de la prioridad de género como sector en los Marco de Asociación País (MAP)<sup>3</sup> sin que se haya visto reforzado por una estrategia de transversalización real en las intervenciones de Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)” (p. 3). El Documento recomienda consolidar la Igualdad de Género en Desarrollo como una seña de identidad de la CE, además de contribuir a garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos por parte de las mujeres y niñas y erradicar la violencia de género, y consolidar la transversalización real del enfoque de género y la gestión del conocimiento.

Entre los documentos estratégicos sectoriales destacan también el primer (2007) y el segundo (2017) Plan Nacional de Acción de Mujeres, Paz y Seguridad, que han tenido su reflejo en la CE en el I (2009) y el II (2017) Plan de Acción: Mujeres y Construcción de la Paz de la Cooperación Española.

La transversalización del enfoque de género ha permeado en otros instrumentos estratégicos o programáticos, como los Documentos Estrategia País (DEP), las Actas de Comisiones Mixtas, los Planes de Actuación Especial (PAE), los MAP, los Programas Anuales de Cooperación Internacional (PACI) y las Comunicaciones Anuales (Jiménez, 2016: 21). Así mismo, la nueva Estrategia de Acción Humanitaria de la CE (2019-2026) fortalece el principio de igualdad que ya incluyera la primera Estrategia (2009), transversalizando el enfoque de género, edad y diversidad en sus Líneas Estratégicas y formulando, además, un resultado específico de género.

Por otro lado, la institucionalización de género en la CE se ha reflejado en la creación del Departamento Sectorial y de Género (2007) de la AECID o la conformación de la Red de expertas/os en género en las Unidades de Cooperación en el Exterior (UCE) (2011). Pero también se refleja en el diseño de herramientas específicas de gestión interna, como los manuales de instrucciones para valorar y formular proyectos (2011) y las *check lists* de género aplicables a las evaluaciones *ex ante*, o la generación de materiales pedagógicos especializados, entre los que destaca la *Guía de la AECID para la transversalización del enfoque de género* (2015) (Jiménez, 2016: 21).

---

3 Instrumento de planificación plurianual entre España y el país socio.

## Aproximación a las actuaciones en género de AECID

En la materialización del enfoque de género en las acciones de CE, la implementación de las modalidades de cooperación bilateral y multilateral ha sido estratégica para avanzar a diferentes escalas geográficas y de manera paralela en acciones prioritarias y transversales. En la cooperación bilateral el apoyo, junto a la cooperación descentralizada, a las políticas públicas de los países socios, unido a las alianzas con las organizaciones no gubernamentales españolas y organizaciones feministas locales, ha dado resultados reconocidos y reconocibles. En el caso de la cooperación multilateral el papel de España en el ámbito de las Naciones Unidas y de la UE ha sido clave para impulsar el posicionamiento de la igualdad de género en la agenda y lograr hitos importantes.

Durante estas tres décadas, AECID ha mantenido, con mayor o menor intensidad a lo largo del tiempo (OCDE, 2016), la promoción de cambios legislativos y jurídicos para la igualdad formal, políticas para avanzar hacia la igualdad real, y actuaciones específicas para el empoderamiento de las mujeres y las niñas, así como para el fortalecimiento de las organizaciones feministas y de mujeres.

### Cooperación bilateral

En la cooperación con los países socios<sup>4</sup> la Agencia ha ido incorporando progresivamente el enfoque de género en proyectos específicos y de manera transversal. Incluso en los casos de Bolivia, Colombia, Guatemala, Mali, Palestina, Perú o Vietnam ha estado o está presente como ámbito estratégico de intervención en el MAP. La incorporación de la perspectiva de género en las relaciones bilaterales se ha traducido en el apoyo a proyectos y programas para fomentar el empoderamiento económico de las mujeres con iniciativas productivas, especialmente en el ámbito rural, financiando acciones concretas en Perú, Panamá, Senegal, Mali, Guinea Bissau, Namibia, Etiopía, Níger y Mozambique; ha acompañado en la promoción de políticas laborales de equidad de género en países como Jordania, Cabo Verde o Marruecos; y ha contribuido a fortalecer redes y organizaciones de mujeres indígenas pertenecientes a sectores productivos en Ecuador, Bolivia, Perú, Colombia, Paraguay, Guatemala y México.

Las iniciativas relacionadas con el fortalecimiento de políticas y mecanismos para la igualdad de género y la atención a la salud sexual y reproductiva, incluyendo un enfoque intercultural, han sido desarrolladas en todas las regiones del mundo en las que ha trabajado AECID, apostando por la promoción de la participación social y política de las mujeres. A su vez, en la lucha contra la violencia de género, el reto ha sido trabajar desde un enfoque integral y un concepto amplio de violencia, incorporando la trata y el tráfico con fines de explotación sexual y laboral o el feminicidio (AECID, 2015b).

---

<sup>4</sup> Actualmente la AECID está presente en 37 países y territorios.

La elaboración de estrategias de género en el marco de la cooperación con los países socios desde las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC)<sup>5</sup>, ha representado una manera de implementar el Plan de Acción de Beijing en un contexto concreto, como prioridad específica y transversal. Estas estrategias han articulado el acompañamiento en la promoción de políticas de igualdad, la aprobación de leyes contra la violencia, así como en la creación de mecanismos de igualdad de nivel nacional, regional y local, en la transversalización del enfoque de género en los proyectos financiados, como los de fortalecimiento municipal o desarrollo rural integral, y en el apoyo y la formación a organizaciones de base en materia de género y derechos humanos.

En América Latina, región donde el apoyo de AECID en materia de género ha tenido un volumen relevante, se llevaron a cabo entre 2008 y 2013 los denominados Diálogos Consonantes, promovidos por la Articulación Feminista Marcosur (AECID, 2015). Inédita en su concepción y resultados, esta iniciativa facilitó el diálogo de políticas, en consonancia con la Agenda de Eficacia de la Ayuda, con una serie de encuentros entre el movimiento feminista y la cooperación internacional. Estos encuentros representaron un espacio único para la reflexión sobre la agenda feminista latinoamericana y la cooperación para el desarrollo, escuchando las demandas y necesidades del movimiento en la región, y poniendo especial foco en el impacto que el financiamiento ha tenido sobre la agenda de las mujeres.

Otro de los ámbitos que se impulsado en América Latina ha sido la gestión del conocimiento y la evaluación en materia de igualdad de género. En el ámbito académico, por ejemplo, se apoyó desde sus inicios en 1997 el Diplomado Centroamericano de Estudios de Género en Guatemala, orientado al diseño y formulación de políticas públicas con enfoque de género.

En el norte de África y Oriente Medio, otra de las regiones prioritarias, se han desarrollado acciones de género especialmente a través del Programa Masar (Carballo, López y Pajarín, 2018), orientado al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática. Estas acciones han estado dirigidas a la consecución de la igualdad formal, apoyando la adecuación del marco normativo nacional a los convenios internacionales y la aprobación e implementación de leyes contra la violencia de género. Pero también se ha apoyado la participación política de las mujeres e iniciativas de empoderamiento económico, proyectos orientados a la inserción laboral, o en los ámbitos de mujer, paz y seguridad, derechos sexuales y reproductivos, migración y educación.

El empoderamiento económico de las mujeres ha sido uno de los objetivos que AECID ha tenido en la cooperación bilateral con socios de África Subsahariana, donde también ha sido importante el apoyo a los sistemas de salud, con el foco en la

---

5 La primera estrategia de género para la cooperación bilateral se realizó en la OTC de Guatemala.

salud sexual y reproductiva, y el acceso a los servicios básicos en países como Mali, Níger, Senegal o Mozambique.

Destaca en el ámbito de la prevención de conflictos y consolidación de la paz, la financiación de programas y proyectos específicos en países como Colombia, Perú, Guatemala, Ecuador, Brasil, Filipinas y Palestina, con intervenciones de apoyo a instituciones públicas, pero también a las organizaciones de mujeres y de derechos humanos.

## Cooperación multilateral

Por otro lado, en la esfera del trabajo con el Sistema de Desarrollo de las Naciones Unidas (SDNU), el mayor aporte político y simbólico ha sido el apoyo determinante para la creación de ONU Mujeres como entidad aglutinadora de todos los esfuerzos del SDNU en materia de género. Su creación en 2010 representó también el apoyo al proceso de reforma de la arquitectura de desarrollo de Naciones Unidas llevado a cabo en esos años<sup>6</sup>. Previamente, y de manera muy estrecha, AECID había trabajado en asuntos de género con UNIFEM, con quien desarrolló un proyecto regional pionero en América Latina sobre presupuestos sensibles al género, e INSTRAW, con el que se apoyó el debate sobre la economía de los cuidados y las cuentas satélite del aporte de las mujeres a la economía.

El apoyo a la labor de ONU Mujeres continúa, aunque el volumen de financiamiento ha disminuido sustancialmente, y sigue siendo uno de los socios prioritarios en materia de género. El apoyo a lo largo del tiempo se ha destinado a diversas iniciativas a escala mundial, entre ellas el Fondo para la Igualdad de Género, el Fondo fiduciario de la ONU para poner fin a la violencia contra las mujeres, y el Programa Global Ciudades Seguras, y proyectos de escala regional y nacional de apoyo a las mujeres en procesos de consolidación de la paz, de transición democrática, de empoderamiento político y liderazgo, y de protección a víctimas de violencia.

Otro de los socios estratégicos en el SDNU en asuntos de género es el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), con el que las principales áreas de colaboración a escala global han sido la salud materna, con el objetivo prioritario de reducir la mortalidad materna, la provisión de suministros de salud sexual y reproductiva, la lucha contra la mutilación genital femenina, así como contra la fístula obstétrica y el VIH-SIDA, y la provisión de servicios de planificación familiar. En los últimos años ha tomado especial relevancia el apoyo al establecimiento de servicios esenciales

---

6 ONU Mujeres reunió bajo una misma estructura a cuatro entidades preexistentes dedicadas a la defensa de los derechos de las mujeres y las niñas: la División para el Adelanto de la Mujer (DAW), la Oficina del Asesor Especial en Cuestiones de Género (OSAGI), el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW).

para víctimas de violencia de género, y el fortalecimiento de políticas de inclusión social, género y prevención de la violencia sexual para personas en situación de vulnerabilidad, con especial foco en personas con discapacidad. Todo ello generando sinergias con los ministerios de salud de los países socios, otras cooperaciones y organismos internacionales.

Con otro de los socios estratégico, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), AECID creó en 2009 el Fondo ODM para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y posteriormente el Fondo ODS, con la mirada puesta en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En ambos casos se diseñó una Ventanilla Temática de Género, orientada a financiar proyectos de empoderamiento de las mujeres y que ha apoyado más de 130 programas en todo el mundo.

En la visibilización de la desigualdad de género desde lo multilateral también ha sido relevante la contribución de AECID. Es este sentido, el apoyo al Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe ha sido clave. Surge en el Consenso de Quito (2007) como mandato de los estados miembros a la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL) en la décima Conferencia Regional sobre la Mujer, y representa la voluntad de generar datos oficiales y comparables a escala regional, a través del análisis de las tres autonomías de las mujeres (física, económica y política) y su articulación con la justicia de género. Esta labor ha sido reconocida por los mecanismos de igualdad y de estadística de los diferentes países de la región y a escala internacional.

Por otro lado, en el marco de la Unión Africana se ha apoyado a la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD, por sus siglas en inglés) mediante un fondo dirigido a organizaciones africanas para el empoderamiento económico de las mujeres (AECID, 2015), a través del fortalecimiento de asociaciones pesqueras en 16 países y proyectos piloto de incubadoras de empresas.

Desde el ámbito de la UE, España ha apoyado distintas líneas de actuación en materia de género. Por mencionar la más reciente, desde 2017 apoya la Iniciativa Spotlight de la UE y la ONU para eliminar la violencia contra las mujeres y las niñas.

## **Acción Humanitaria (AH)**

La perspectiva de género también ha sido incorporada en la labor humanitaria de AECID, apoyando iniciativas propias o de organizaciones internacionales, como es el caso del Fondo Mujeres para la paz y la acción humanitaria (WPHF, por sus siglas en inglés), y el Mecanismo de Aceleración Mundial (GAI, por sus siglas en inglés) para Mujeres, Paz y Seguridad y Acción Humanitaria, que fue establecido por la sociedad civil, las Naciones Unidas y sus estados miembros para dirigir recursos directamente a las organizaciones de mujeres de la sociedad civil que están trabajando

en la prevención y la resolución de conflictos. Destaca la incorporación de la perspectiva de género en proyectos financiados en Sudán del Sur, República Centroafricana, Palestina, Campamentos Saharauis o Jordania, entre otros, tanto vía multilateral como a través de ONGD nacionales e internacionales.

Desde 2013 la AECID ha incorporado como marco de referencia en su trabajo humanitario la Iniciativa Call to Action on Protection from GBV in Emergencies, suscrita por España en 2017, así como las directrices y herramientas del Comité Permanente entre Organismos (IASC, por sus siglas en inglés) de la Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA, por sus siglas en inglés) y la Dirección General de Protección Civil y Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO).

También se han incorporado en la AH las alianzas público-privadas, algunas de las cuales han integrado el enfoque de género con un resultado positivo. Un ejemplo es la Alianza Shire, primera alianza público privada de Acción Humanitaria de España, que desarrolló su primer proyecto en Etiopía logrando la mejora en la calidad de vida y la seguridad en mujeres y niñas, aumentando las tasas de asistencia escolar, y la creación de empleo.

### **Tercer sector**

---

La AECID ha colaborado durante estas tres décadas con el tercer sector de diversas formas, destacando la financiación de programas y proyectos para actuaciones de cooperación para el desarrollo. Estas actuaciones han sido y son desarrolladas por Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD), organizaciones de mujeres, asociaciones, fundaciones y empresas, entre otras. El tercer sector ha sido un socio clave en la promoción de la igualdad de género en el desarrollo, siendo especialmente relevante el trabajo desarrollado por las ONGD españolas y las organizaciones de mujeres y feministas de los países socios, logrando significativos avances tanto en la consecución de la igualdad formal como en el desarrollo de acciones específicas (AECID, 2015). En este sentido, las ONGD han sido un vehículo estratégico en la canalización de la AOD orientada a la igualdad de género.

La igualdad como principio y como objetivo ha tenido, por tanto, una traslación directa en la relación entre la AECID y el tercer sector. Por un lado, se han venido financiando actuaciones en pro de la igualdad y, por otro, dentro del propio proceso de institucionalización, la CE, ha integrado herramientas que han coadyuvado a la estrategia de transversalización de la perspectiva de género en las acciones de desarrollo.

Las ONGD han sido un músculo vital en el impulso de los derechos sociales, la participación política y el empoderamiento económico de las mujeres. La AECID ha financiado a través de las convocatorias exclusivas para ONGD españolas (proyectos, convenios y acciones de innovación) actuaciones en cuatro áreas geográficas

—América Latina y el Caribe (ALC), África Subsahariana, Países Árabes y Mediterráneo y Asia—, siendo ALC la que mayor número de acciones en materia de género ha concentrado. Los países donde se encuentra un mayor número de acciones por regiones son El Salvador, Guatemala, Marruecos, Senegal y Vietnam.

El trabajo implementado se ha centrado en favorecer las oportunidades y el acceso de las mujeres en los ámbitos de los derechos económicos (promoción de tejido económico y empresarial, aumento de capacidades); sociales (promoción de la soberanía alimentaria, generación de empleo, mejoras salariales y de condiciones laborales, mejora de la educación y formación ocupacional, promoción de la equidad educativa, formación en derechos, fortalecimiento de los sistemas de atención de la salud infantil, mortalidad materna, salud sexual y reproductiva); y políticos (promoción de la participación, el liderazgo y la representación, fortalecimiento de políticas, mecanismos de igualdad, redes y asociaciones de mujeres). Son reseñables, a su vez, numerosas actuaciones dirigidas a la lucha contra la violencia de género y la atención a las mujeres y niñas víctimas de este tipo de violencia.

Las organizaciones que han recibido mayor financiación orientada a la promoción de la igualdad de género en las últimas décadas han sido Asociación Paz y Desarrollo, Fundación Intermón Oxfam, Fundación Española para la Cooperación Solidaridad Internacional, Médicos del Mundo, Save the Children, Fundación Mundubat, Cruz Roja, Movimiento por la Paz el Desarme y la Libertad, Asociación para la Cooperación con el Sur las Segovias, Centro de Comunicación, Investigación y Documentación entre Europa, España y América Latina, Fundación de Ayuda contra la Drogadicción, entre otras.

## **Retos y escenarios de futuro**

En las tres últimas décadas España se ha sumado al impulso internacional en el reconocimiento de los derechos de las mujeres y en la adopción del enfoque de GED para el logro de la igualdad real y efectiva entre mujeres y hombres. Este compromiso ha orientado de manera decisiva las prioridades de la política de cooperación internacional para el desarrollo. La CE ha adoptado un enfoque dual en la promoción de la igualdad de género al consolidar su doble prioridad —transversal y sectorial— en los sucesivos PD desde el año 2005. Esta apuesta ha favorecido, no obstante, la “sectorialización” de la igualdad de género en detrimento de su transversalización en toda la política de cooperación (OCDE, 2016). La transversalidad es esencial para una cooperación verdaderamente transformadora de las desigualdades de género, por lo que la potenciación del “sector género” ha de acompañarse de mayores esfuerzos en la transversalización efectiva.

La transversalidad implica profundizar en las medidas de institucionalización de género que la AECID ha iniciado en los últimos años y avanzar en la incorporación

del principio de igualdad en la planificación estratégica, la cultura organizacional, el presupuesto, la estructura organizativa y los procedimientos de trabajo, los sistemas de información y comunicación y los sistemas de seguimiento y evaluación (Rico, 2001). Para ello se requiere un mayor esfuerzo en la promoción de la formación en género del personal técnico, una mayor visibilización y dotación de personal a la estructura orgánica encargada de la igualdad de género (Departamento Sectorial), la elaboración e implementación de un Plan de Igualdad en la Agencia, o la revisión de los procesos técnicos de cómputo de la AOD destinada a género, para mejorar la rendición de cuentas.

La transversalidad de género se potencia con la generación y la gestión del conocimiento en el sector a través, por ejemplo, de la visibilización de las iniciativas de mayor impacto e interés que se han llevado a cabo, la promoción de las sistematizaciones y el intercambio de experiencias y de buenas prácticas; también mediante la apuesta por estudios específicos, especialmente de diagnósticos de contexto completos desde el análisis de género que orienten las acciones. Resulta de gran interés en este sentido, el fortalecimiento de las alianzas estratégicas para abordajes multisectoriales e intersectoriales desde la perspectiva de género. Para ello, se pueden fortalecer las sinergias entre las intervenciones multilaterales y bilaterales, la presencia en foros regionales e internacionales, y el trabajo con universidades y centros de investigación tanto en España como en los países socios, así como con la sociedad civil y en concreto con las organizaciones feministas.

Los retos para la transversalidad efectiva del principio de igualdad requieren de una mayor interseccionalidad, teniendo en cuenta variables de discriminación como edad, etnia, orientación sexual e identidad de género, entre otras, y de mayores recursos humanos, técnicos y financieros, así como de enfoques innovadores y de ejercicios de aprendizaje y de reflexión institucional. Una evaluación global sobre la incorporación de la perspectiva de género en la CE contribuiría a este fin. La igualdad de género se considera una de las “políticas palanca” para la implementación de los ODS (Gobierno de España, 2018), no solo de la política de cooperación sino también de las políticas domésticas. La mirada feminista enfatiza la importancia de los cambios de mentalidad y de cultura que están en la base de las causas estructurales de la desigualdad y de las vulneraciones de derechos, y que resultan esenciales para la puesta en marcha de cambios verdaderamente transformadores en las políticas económicas, sociales y ambientales. Los avances en igualdad son la punta de lanza de los avances en desarrollo. Consolidando la igualdad de género como seña de identidad de la CE, la política de CE avanzará en transformación, coherencia y calidad.

## Bibliografía

---

AECID (2014): “Documento Sectorial. Perspectiva y recomendaciones del sector género en desarrollo”, Madrid, AECID.

- (2015a): *Guía de la AECID para la transversalización del enfoque de género*, Madrid, AECID (disponible en: <http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Publicaciones%20AECID/GUÍA%20DE%20GÉNERO.pdf>).
  - (2015b): “25 años cooperando con América Latina y el Caribe”, Madrid, AECID (disponible en: <http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Publicaciones%20AECID/25%20a%C3%B1os%20cooperando%20con%20Am%C3%A9rica%20Latina%20y%20el%20Caribe%20-%20Exposiciones.pdf>).
  - (2016): “El uso transversal de la perspectiva de género en los proyectos de cooperación internacional para el desarrollo: una cuestión aún pendiente”, diciembre de 2016, Madrid, AECID (disponible en: <http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Planificación%20estratégica%20por%20sectores/Informe%20genero%20definitivo.pdf>).
- BÁRCENA, A. y PRADO, A. (2016): *El imperativo de la igualdad. Por un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, 1ª ed., Buenos Aires, Siglo XXI.
- CARBALLO, M.; LÓPEZ, A. y PAJARÍN, M. (2018): “Serie Género y Desarrollo 2: Acciones estratégicas en igualdad de género en Norte de África y Oriente Medio: Avances legislativos en violencia contra las mujeres y derecho de familia”, Madrid, CSEG-UCM.
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2018): “Plan de acción para la implementación de la Agenda 2030. Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible” (disponible en: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/PLAN%20DE%20ACCION%20PARA%20LA%20IMPLEMENTACION%20DE%20LA%20AGENDA%202030.pdf>).
- JIMÉNEZ, L. (2016): “Informe de investigación. El uso transversal de la perspectiva de género en los proyectos de cooperación internacional para el desarrollo: una cuestión pendiente”, Madrid, AECID.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN (MAEC) (2007): Estrategia “Género en Desarrollo” de la Cooperación Española, Madrid, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo.
- OCDE (2011): *España. Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). Examen de Pares 2011*, París, OCDE (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): *OCDE Cooperación al Desarrollo Exámenes de Pares: España 2016*, París, OCDE (disponible en: [https://www.cooperacionspanola.es/sites/default/files/spain\\_espagnol-final\\_crc.pdf](https://www.cooperacionspanola.es/sites/default/files/spain_espagnol-final_crc.pdf)).
- RICO, N. (2001): “Institucionalización del enfoque de género en la CEPAL y Ministerios Sectoriales”, en N. Rico y L. Bravo (coop.), *Hacia la institucionalización del enfoque de género en las políticas económico-laborales en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, pp. 18-23.

10

# Cultura es desarrollo en la cooperación cultural española

## *Culture is development in Spanish cultural cooperation*

ALFONS MARTINELL SEMPERE\*



### PALABRAS CLAVE

**Cultura y desarrollo; Cooperación española; Desarrollo; AECID.**

**RESUMEN** El artículo realiza una aproximación histórica a la presencia de la cultura en los 30 años de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Analiza los aportes de la cultura a las políticas de cooperación al desarrollo internacional españolas. Presenta unas reflexiones sobre la contribución de la AECID al debate internacional sobre cultura y desarrollo y las perspectivas de futuro en este campo.

### KEYWORDS

**Culture and development; Spanish cooperation; Development; AECID.**

**ABSTRACT** The article makes a historical approach to the presence of culture in the thirty years of the Spanish Agency for International Development Cooperation. It analyses the contributions of culture to the Spanish international development cooperation policies. It presents some reflections on the contribution of the AECID to the international debate on Culture and Development and the perspectives of future in this field.

### MOTS CLÉS

**Culture et développement; Coopération espagnole; Développement; AECID.**

**RÉSUMÉ** L'article présente une approche historique de la présence de la culture au cours des trente années de l'Agence espagnole de coopération internationale pour le développement. Ils sont analysés les contributions de la culture aux politiques espagnoles de coopération au développement international. Ils sont présentes quelques réflexions sur la contribution de l'AECID au débat international sur la culture et le développement et sur les perspectives d'avenir dans ce domaine.

---

\* **Alfons Martinell Sempere** es profesor jubilado y director honorífico de la Cátedra Unesco: "Políticas Culturales y Cooperación" de la Universidad de Girona. Fue director general de Relaciones Culturales y Científicas de la Agencia Española de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España (2004-2008). Presidente y fundador del Observatorio Interarts (1995-2004).

## Introducción

Las efemérides son una oportunidad para reflexionar sobre procesos y situarlos en los contextos actuales<sup>1</sup>. Los treinta años de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) representan un hito importante para la sociedad española. Es una expresión de la evolución de un país que hasta la década de los setenta del pasado siglo recibía ayuda al desarrollo y el resultado de un cambio democrático, social y económico que representó en el año 1988 la institucionalización de la Agencia y el inicio de su homologación en el espacio europeo e internacional.

No podemos olvidar que los antecedentes de la Agencia se sitúan en las estructuras de la política exterior de la dictadura, con la creación del Instituto de Cultura Hispánica (1945) y la voluntad de mantener una relación privilegiada con los países latinoamericanos, a partir de los conceptos políticos como el de la hispanidad o Iberoamérica que han sufrido algunas adaptaciones modernas. La tendencia a mantener relaciones culturales con las antiguas colonias o países fronterizos era la forma por la que muchos países europeos establecieron sus políticas de cooperación en la posterioridad de la descolonización<sup>2</sup>. En esta línea, en 1974, se configuró el Instituto Hispano Árabe y, en 1979, el Instituto de Cooperación Iberoamericana que integró los anteriores organismos y que inició programas como Centros Culturales<sup>3</sup> y Patrimonio<sup>4</sup>.

Durante todo este proceso la cultura se mantenía presente desde enfoques y orientaciones muy diversas que van desde un intento de un cierto dirigismo e influencia cultural a posiciones más eruditas y académicas que permitían intercambios con los intelectuales, creadores y artistas de las dos orillas. En este contexto la lengua española era un importante vehículo de cooperación y ayuda al desarrollo, de unión y relación, como ocurría con la francofonía y la lusofonía en otros entornos. Desde estas estructuras iniciales las relaciones entre cultura y desarrollo van adquiriendo unas características específicas y diferenciales en nuestro país que influenciaron su futuro.

Sin profundizar en los múltiples precedentes sobre el papel de la cultura en el proceso de creación de la Agencia, podemos afirmar que su instauración en 1988 estuvo muy influenciada por la dimensión cultural y sus antecedentes, como podemos observar en el art. 4 de sus estatutos: “b) Fomentar la cooperación cultural y científica de España con los países en vías de desarrollo. c) Diseñar, coordinar y ejecutar programas y

- 1 “La historia no sirve para estudiar el pasado sino para entender el presente y proyectar el futuro”, nos decía el historiador Josep Fontana.
- 2 Lo que es conocido como países ACP (África, Caribe y Pacífico) nacidos de la Convención de Lomé en 1975.
- 3 C. C. Asunción (1976) y C. C. Buenos Aires (1988).
- 4 El Programa de Patrimonio se inicia tímidamente en 1985.

proyectos de cooperación para el desarrollo en el campo económico, así como en los de carácter social, cultural, educativo, científico y técnico”.

En su estructura inicial la Agencia se organizaba en tres grandes direcciones generales: Iberoamérica, África y la de Relaciones Culturales y Científicas, que evidenciaba la importancia de la cultura en sus objetivos y la integración de sus organismos precedentes. Entre otras áreas de trabajo (bibliotecas especializadas, publicaciones, lectorados, etc...) dominaba la preocupación por la ayuda en el campo del Patrimonio Cultural que se incrementará con la celebración del Quito Centenario (1992). La estructuración de la incipiente red de Centros Culturales en algunos países latinoamericanos y en Guinea Ecuatorial se ampliará con casi la mitad de la red en ese momento<sup>5</sup>.

El enfoque de la cultura en la Agencia mantenía una cierta ambigüedad entre su función de promoción cultural exterior y su incorporación a las políticas de cooperación internacional para el desarrollo. Pero es evidente que muchas de sus actuaciones mantenían un aporte significativo de la cultura al desarrollo a pesar de las dificultades que el propio sistema de cooperación tenía para aceptar la cultura como un campo de intervención.

La ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de 1998<sup>6</sup>, que se alcanzó con una amplia mayoría parlamentaria, confirmó la inclusión de la cultura en la normativa como se recoge en estos dos apartados:

- ▮ Art. 7: f) Cultura, con especial incidencia en la defensa de los aspectos que definen la identidad cultural dirigida al desarrollo endógeno y los que favorezcan la promoción cultural y el libre acceso a equipamientos y servicios culturales de todos los sectores de la población potencialmente beneficiaria.
- ▮ Disposición adicional tercera. Relaciones culturales y científicas con otros países. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 25, la Agencia Española de Cooperación Internacional asumirá las funciones y competencias atribuidas al Ministerio de Asuntos Exteriores para la promoción y el desarrollo de las relaciones culturales y científicas con otros países en estrecha colaboración con los Ministerios de Educación, Cultura y Deporte y de Ciencia y Tecnología y sin perjuicio de las competencias de otros departamentos.

Esta orientación se consolidó con la Ley 24/2001<sup>7</sup>, “[...] la AECI asumirá las funciones y competencias atribuidas al Ministerio de Asuntos Exteriores para la promoción y

5 C. C. Santo Domingo (1990), C. C. Lima (1991), C. C. Costa Rica (1992), C. C. Rosario (Argentina 1992), C. C. Santiago de Chile (1993), C. C. Miami (1996), C. C. San Salvador (1997) y C. C. Córdoba (Argentina) (1998).

6 Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo de 23 de julio.

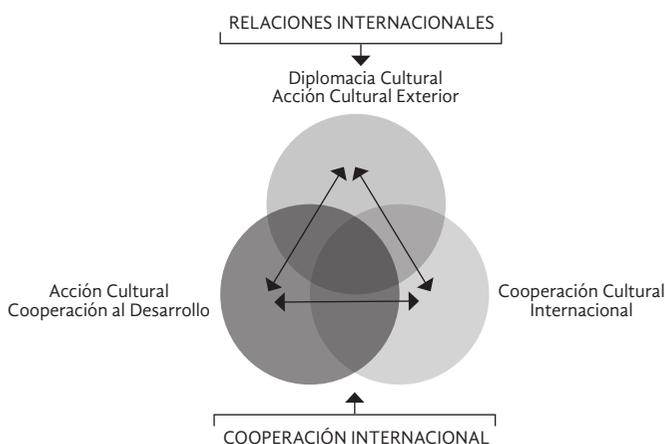
7 Ley 24/2001, de acompañamiento de los presupuestos de 2002, introduce una Disposición Adicional Tercera a la Ley 23/1998, de Cooperación Internacional.

el desarrollo de las relaciones culturales y científicas con otros países, en estrecha colaboración con los Ministerios de Educación, Cultura y Deporte y de Ciencia y Tecnología, sin perjuicio de las competencias de otros Departamentos [...]”.

Los antecedentes históricos de la cooperación española en materia de cultura y la institucionalización de la Agencia y su marco legislativo de referencia orientaron lo que podemos denominar como el propio modelo español de integrar la cultura en la política de cooperación al desarrollo a partir del inicio del siglo XXI.

Este modelo se construye a partir de algunos referentes que ya aportamos en nuestro trabajo (Martinell, 2006)<sup>8</sup>, que se puede entender como la conjunción, complementariedad y sinergia entre las políticas de acción cultural exterior, la cooperación cultural internacional y la cooperación al desarrollo desde la cultura, como se refleja la figura 1.

**Figura 1. Sinergias entre políticas de acción cultural exterior, la cooperación cultural internacional y la cooperación al desarrollo desde la cultura**



Fuente: Alfons Martinell (2015).

Por un lado, la acción y promoción cultural exterior como el conjunto de diferentes intervenciones, programas y actuaciones para fomentar la presencia y proyección de la cultura española en los espacios internacionales. Realizada por las representaciones diplomáticas, institutos y centros culturales en el exterior, Ministerios de Cultura y Educación, Consejerías Autonómicas, Municipios, sector privado y sociedad civil. Donde la AECI asumió un papel de canalizador o facilitador de los diferentes actores que intervienen. Lo cual va adquiriendo mayor amplitud con el concepto de diplomacia cultural muy relacionado con los aportes de lo que se ha denominado “soft

<sup>8</sup> Véase [http://realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari+127-2006](http://realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari+127-2006)

*power*<sup>9</sup>, entendido como el uso del arte y la cultura en los intercambios políticos, sociales y económicos<sup>10</sup>.

La cooperación cultural internacional fomenta el conocimiento entre diferentes culturas y contribuye a generar condiciones para una convivencia pacífica y un mayor intercambio entre las ciudadanías y las sociedades civiles. En un mundo globalizado, interdependiente y con una alta tasa de movilidad de las expresiones culturales, la cooperación internacional facilita la comprensión del “otro” y su incorporación a la vida cultural propia (UNESCO, 2001)<sup>11</sup>. La cooperación cultural internacional ya no se entiende como una exclusividad de las estructuras del Estado, sino que se incorporan amplios sectores de la sociedad. La participación de los agentes sociales aporta valores significativos para procesos de integración y de aceptación de la dimensión cultural a un gran número de conflictos y tensiones internacionales.

Finalmente, la cultura en la cooperación para el desarrollo se orienta a la contribución de las diferentes acciones culturales al desarrollo humano, la lucha contra la pobreza y la erradicación del hambre. Esta orientación entiende que la vida cultural de las comunidades y sociedades, en todas sus manifestaciones, aporta elementos de gobernabilidad, cohesión social, crecimiento económico, empleo, generación de capacidades etc. Y que estas potencialidades pueden aprovecharse por parte de las comunidades como herramienta de mejora de su bienestar, aumento de renta, dignidad social y la defensa de sus identidades colectivas amenazadas (Martinell, 2016).

Estas tres dimensiones las encontramos relacionadas en los treinta años de la AECID de acuerdo con sus antecedentes y por el marco de institucionalización que se ha ido creando paulatinamente en estos años. Existen diferentes posiciones y críticas a esta realidad, que no se pueden analizar en profundidad en este artículo, pero que requieren una atención especial por parte de los agentes culturales implicados.

Estos precedentes nos permiten entender el proceso de configuración de las políticas de cooperación y su institucionalización en España<sup>12</sup> en materia de cultura en general. Pero de acuerdo con la función de la Agencia es importante profundizar en relación con sus fines más importantes dentro de lo que establece la política española de cooperación internacional al desarrollo y el estatuto inicial de la AECI<sup>13</sup>.

9 “Culture is a central component of international relations. It’s time to unlock its full potential”, Demos, Londres, 2007.

10 Lo que el profesor Joseph Nye de la Universidad de Harvard definió como “la habilidad de obtener lo que se quiere a través de la cooptación y la atracción”.

11 Muy influenciado por la Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural de 2001 y el año del Diálogo Intercultural.

12 Sin tratar el tema de la cooperación descentralizada y municipal.

13 Real Decreto 3424/2000 de 15 de diciembre, Estatuto de la AECI.

A partir de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo se dota de una nueva estructuración institucional que pretende mejorar la gestión persiguiendo la coherencia y la eficacia que la dispersión de funciones y actores había creado. En este sentido la obligación de presentar al Parlamento unos Planes Directores cuatrienales obligaba a los gestores a una mayor concreción supervisada por una Comisión Parlamentaria.

Así, se avanza en diferentes niveles en este nuevo marco normativo de la Ley de Cooperación y el Estatuto de la AECI. En el I Plan Director 2001-2004<sup>14</sup> la cultura está muy poco presente, solo cita los vínculos culturales históricos en sus prioridades geográficas, y se refiere al diálogo intercultural pero no relaciona o concreta la cultura como un aporte al desarrollo. A pesar de esto en la práctica de la Agencia era notable su presencia sin mencionar un objetivo estratégico concreto, llevándose a cabo acciones muy significativas principalmente en el campo del patrimonio, Centros Culturales, pueblos Indígenas, cooperación artística, formación de capital humano, becas culturales (en especial las de gestión cultural), formación ocupacional (Escuelas Taller).

Las relaciones entre cultura y desarrollo, como las entendemos actualmente, se consolidan en el II Plan Director 2005-2008 que representa un cambio significativo con la incorporación de la cultura como un pilar del desarrollo que ordena y pone en valor la acción que se desarrollaba y la sitúa en la senda de la cooperación al desarrollo. Muy influenciada por los aportes del Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD (PNUD, 2004) incorpora por primera vez el respeto a la diversidad cultural y la libertad cultural en las prioridades horizontales de la cooperación española. Y establece un sector estratégico en Cultura y Desarrollo que incluye la tradicional línea de ayuda a las comunidades indígenas y patrimonio, pero se incorpora de forma muy clara una orientación de trabajo en el campo de las políticas culturales con objetivos de desarrollo a partir de: fortalecimiento institucional, capacitación cultural, patrimonio histórico, industrias culturales, etc. que representan una novedad e integran acciones dispersas que ya se estaban realizando.

Este proceso se consolida con la Estrategia de Cultura y Desarrollo (2007) que sitúa el marco conceptual en relación a las líneas que ya se estaban implementado en UNESCO<sup>15</sup> y otros organismos multilaterales sobre la dimensión cultural para el desarrollo.

Este periodo se caracteriza por el establecimiento de unas líneas de acción amplias y estructuradas en los siguientes campos:

---

<sup>14</sup> Ministerio de Asuntos Exteriores, Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004, aprobado por Consejo de Ministros, 24 de noviembre de 2000.

<sup>15</sup> Principalmente el Plan de Acción sobre Políticas Culturales para el Desarrollo. Aprobado por la Conferencia Intergubernamental sobre Políticas Culturales para el Desarrollo en Estocolmo, 1998.

- 】 Formación de capital humano: capacidades para la cultura.
- 】 Apoyo a la institucionalización y a las políticas culturales de los países socios.
- 】 Estímulo a valorar los aportes de la cultura al desarrollo económico y al empleo.
- 】 Relación entre Educación y Cultura como fuerza para el desarrollo.
- 】 Gestión sostenible del Patrimonio Cultural.
- 】 Relaciones entre comunicación y Cultura.
- 】 Impulso a los procesos de reconocimiento de los Derechos Culturales.

Se van incorporando unos instrumentos y programas propios, así como la integración de la cultura en otros utilizados por la agencia en diferentes ámbitos de la cooperación como:

- 】 Programas especializados como Patrimonio, ACERCA de formación de capital humano en cultura.
- 】 Programas locales por medio de la acción de los Centros Culturales, Centros de Formación y las Oficinas Técnicas de Cooperación.
- 】 Acuerdos bilaterales con los países socios para el reforzamiento de las políticas nacionales por medio de subvenciones de estado.
- 】 Aportaciones a organismos multilaterales.
- 】 Subvenciones a las ONGD.

Estos aportes consolidan una línea y se introducen a nivel de los acuerdos bilaterales y multilaterales de cooperación al desarrollo, presentando a la comunidad internacional una línea de trabajo propia de la cooperación española, que le significa y diferencia de otros países de su entorno. Proceso que hemos estudiado con detalle en Martinell (2010) cuando situamos la estrategia española en la línea de otros países europeos.

Un hecho significativo de este cambio se puede observar en la incorporación de Cultura y Desarrollo en el Fondo para los Objetivos del Milenio (FODM) 2006<sup>16</sup>. Este acuerdo representó uno de los esfuerzos más importantes de la cooperación multilateral española en el sistema de Naciones Unidas. El FODM se planteó en el marco de un cierto proceso de experimentación de nuevas formas de gestión y organización entre

---

<sup>16</sup> Véase <http://www.mdgfund.org/es/content/cultureanddevelopment>

sus agencias. La ventana en cultura y desarrollo fue una gran novedad con una dotación de unos 90 millones de dólares. Destaca la importancia de este Fondo, tanto a nivel institucional y presupuestario como por el enfoque de sus planteamientos, que representó un avance cualitativo en sus propuestas, como se puede observar en los términos de referencia<sup>17</sup> de la Ventana de Cultura y Desarrollo que orientaban las acciones hacia:

- ▮ Formulación, implementación y monitoreo de políticas públicas social y culturalmente inclusivas.
- ▮ Concretar el potencial económico y social del sector cultural y fortalecer las industrias culturales y creativas.
- ▮ Generar información, monitorizar y evaluar las políticas culturales.

Los 18 programas seleccionados, en diferentes continentes y países, tenían la característica de fomentar el trabajo interagencias de Naciones Unidas en el terreno con actores gubernamentales (nacionales y locales), sociedad civil y el sector privado. Esta ventana representó el programa de cultura y desarrollo más importante por su planteamiento y por su metodología, aportando grandes resultados en sus evaluaciones e impactos.

Los Programas Conjuntos se dedicaron a diferentes ámbitos de las relaciones entre cultura y desarrollo, destacando: patrimonio cultural, legado tradicional; la creatividad; industria cultural; aportes de la cultura al empleo; interculturalidad y diversidad cultural; participación y acceso a la cultura; transversalidad de la cultura con otros sectores, (turismo, educación, salud, etc.). Los campos de actuación propuestos evidencian que desde las agencias se relacionaron la diversidad cultural y las contribuciones de la cultura al desarrollo con las realidades locales.

A pesar de sus evaluaciones no se han analizado con profundidad los aportes y lecciones aprendidas para el futuro de la cooperación al desarrollo. Entre sus recomendaciones sugieren: “La incorporación de la dimensión cultural específica en los programas de desarrollo internacionales y los proyectos deberían consolidarse al reforzar políticas culturales, brindar capacitación especializada, mejorar la base de conocimientos, desarrollar e implementar las herramientas de evaluación del impacto cultural y fomentar la concienciación”<sup>18</sup>.

La coincidencia del final del primer Fondo con la crisis económica y la reducción de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) incidió en el abandono de esta línea de acción por parte de Naciones Unidas y sus agencias territoriales por falta de recursos.

---

<sup>17</sup> Véase [http://www.mdgfund.org/sites/default/files/MDGFTOR\\_Culture\\_FinalVersion%2017%20May%202007\\_English.pdf](http://www.mdgfund.org/sites/default/files/MDGFTOR_Culture_FinalVersion%2017%20May%202007_English.pdf)

<sup>18</sup> Véase [http://www.mdgfund.org/sites/all/themes/custom/undp\\_2/docs/thematic\\_studies/English/full/Culture\\_Thematic%20Study.pdf](http://www.mdgfund.org/sites/all/themes/custom/undp_2/docs/thematic_studies/English/full/Culture_Thematic%20Study.pdf)

La implementación de todos estos instrumentos surgidos del Segundo Plan Director abrió campos importantes que valoró en su momento la revisión entre pares de la OCDE<sup>19</sup>: “Cooperación a través del programa cultural. Esto ayuda a los países socios a establecer políticas culturales vinculadas a objetivos de desarrollo. Las intervenciones en esta área apuntan a mejorar el valor de la identidad cultural de los socios, crear empleos y reafirmar el patrimonio cultural”.

En este contexto, la cooperación española contribuyó a fortalecer la presencia de la cultura en las políticas de desarrollo a nivel internacional liderando su particularidad con otras agencias nacionales. El reconocimiento de la importancia de Cultura y Desarrollo se puede observar en las resoluciones de la Asamblea de Naciones Unidas<sup>20</sup> como un precedente que será necesario recuperar.

## Conclusiones y perspectivas

Es evidente que, en los treinta años de la Agencia y sus antecedentes, España ha construido un modelo propio de tratamiento de las relaciones culturales internacionales y la incorporación de la cultura en el desarrollo. Proceso muy influenciado por el Decenio Mundial del Desarrollo Cultural (1998) y las conferencias intergubernamentales sobre políticas culturales de México 1982 y Estocolmo 1998 y su contribución a los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2000-2015. Pero este proceso presenta algunas incertidumbres y debilidades que son necesarias plantearlas críticamente:

- ▮ Es necesario abrir un debate profundo sobre el modelo español de la cooperación cultural internacional y su forma de institucionalización que hemos tratado anteriormente. Más allá de aspectos corporativos y competenciales la importancia del ámbito de acción pública en cooperación cultural al desarrollo requiere de posicionamientos que nos permitan evidenciar sus resultados y definir un modelo de gestión adecuado a los escenarios de futuro.
- ▮ Ha y que poner en valor la realidad actual y los procesos realizados como un activo importante del que se dispone para contar con nuevas perspectivas en el campo de Cultura y Desarrollo. La cooperación española dispone de planteamientos estratégicos propios y de las estructuras internas y externas con un colectivo humano capacitado para asumir más responsabilidades que hay que aprovechar y estimar. Sabemos que las estructuras se vieron alteradas por los efectos de la crisis económica que se inició en 2009 con la aplicación de

---

<sup>19</sup> SPAIN Development Assistance Committee (DAC) PEER REVIEW 2007.

<sup>20</sup> Destacan las Resoluciones sobre “Cultura y Desarrollo” aprobadas por la Asamblea General de Naciones Unidas: 65/166 de 20 de diciembre de 2010, 66/208 de 22 de diciembre de 2011, 69/230 de 19 de diciembre de 2014 y 70/214 de 22 de diciembre de 2015.

recortes presupuestarios muy extremos en toda la cooperación, pero, como es habitual, con más efecto sobre la dimensión cultural.

- ▮ El esfuerzo de la cooperación española por aportar su visión a la incorporación de la cultura en los ODM se alteró, como la mayoría del sector cultural, por la ausencia de un objetivo específico en el marco de los ODS de la Agenda 2030 comentados y analizados en diferentes trabajos (Martinell, 2015). En este momento ya existen estrategias y avances en la forma de aplicar la dimensión cultural en el Desarrollo Sostenible de acuerdo con la incorporación más transversal en los objetivos y metas de esta agenda. La realidad es que la Agencia se encuentra en muy buena disposición para hacer una aportación significativa en este campo a nivel europeo e internacional.
- ▮ Desde diferentes instancias se plantea la necesidad de un cambio en los planteamientos globales de la AOD en general porque los contextos han cambiado, aunque algunos problemas persisten. En este sentido las contribuciones de las experiencias de Cultura y Desarrollo pueden ser importantes porque la dimensión cultural está presente en muchos de los problemas que la comunidad internacional ha de afrontar. También pueden ser importantes porque las experiencias de la cooperación en la cultura requieren de formas respetuosas por los modos de vida de las comunidades, dando valor a lo intangible en una sociedad cada vez más globalizada, donde las identidades culturales adquieren importancia ante entornos pluriculturales.
- ▮ A pesar de los esfuerzos y las enormes aportaciones conceptuales y técnicas aún existe una cierta mentalidad de entender la cultura como algo superfluo y prescindible cuando existen otros problemas que se valoran como más importantes. Aquí hay un gran debate sobre la jerarquización de las necesidades y de si se puede entender el desarrollo sin la dimensión cultural, de si las personas y comunidades pueden progresar y alcanzar el bienestar sin sus identidades culturales y sus formas de vida que les diferencia de otros.
- ▮ Es importante seguir avanzando en presentar evidencias, resultados e impactos de las prácticas e intervenciones culturales con énfasis en el desarrollo para apreciar su contribución. La elaboración de indicadores especializados en este campo que la cooperación española ha fomentado en UNESCO <sup>21</sup> y en publicaciones propias (AECID, 2009) aportan elementos para un trabajo con más profundidad que contribuya a un mayor conocimiento de los impactos de la cultura en el desarrollo y a superar posiciones reticentes a considerar la cultura en los ODS.

---

<sup>21</sup> Véase [https://es.unesco.org/creativity/sites/creativity/files/iucd\\_manual\\_metodologico\\_1.pdf](https://es.unesco.org/creativity/sites/creativity/files/iucd_manual_metodologico_1.pdf) y <https://es.unesco.org/creativity/policy-monitoring-platform>

Podemos afirmar que en estos años la AECID ha consolidado un modelo de incorporación de la cultura a las políticas de desarrollo integrando los antecedentes como en la búsqueda de nuevos campos. En este sentido la cooperación española se encuentra en muy buena posición para avanzar en la formulación de un campo metodológico o enfoque cultural para el desarrollo que consolide su trayectoria y aporte nuevos conocimientos para las estrategias de futuro.

### **Bibliografía**

---

- AECID (2009): “Cómo evaluar proyectos de cultura para el desarrollo: Una aproximación metodológica a la construcción de indicadores”, Madrid.
- DEMOS (2007): “Culture is a Central Component of International Relations. It’s Time to Unlock its Full Potential”, Londres.
- MARTINELL, A. (2006): *Hacia una nueva política cultural exterior*, Instituto Elcano ARI N° 127/2006, Madrid.
- (coord.) (2010): *Cultura y Desarrollo. Un compromiso para la libertad y el bienestar*, Siglo XXI, Fundación Carolina, Madrid.
  - (2013): *Impactos de la dimensión cultural en el desarrollo*, Girona, Documenta Universitaria (Financiado por la Cooperación Española).
  - (2015): “Cultura para el desarrollo y educación: ciudadanos globales”, *Quaderns sobre Desenvolupament Humà i Cooperació E-DHC*, Universidad de Valencia, n° 5, pp. 58-70.
  - (2017): “El desarrollo desde la cultura”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, n° 37, Madrid, pp. 53-66.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES (2000): *Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004*, Madrid.
- PNUD (2004): “Informe sobre el Desarrollo Humano 2004. La libertad cultural en el mundo diverso de hoy”, PNUD, Nueva York.
- SECRETARÍA DE ESTADO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL (2015): *II Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*, MAEC, Madrid, 2005.
- (2007): *Estrategia cultura y Desarrollo de la Cooperación Española*, MAEC, Madrid.
- UNESCO (1995): *Dimensión cultural del desarrollo, hacia un enfoque práctico*, París, Ediciones Unesco.
- (1998): *Nuestra Diversidad Creativa. Informe de la Comisión Mundial sobre Cultura y Desarrollo*.
  - (2005): *Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales*.
  - (2001): *Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural*.
  - (1998): *Plan de acción sobre políticas culturales para el desarrollo*, Aprobado por la Conferencia Intergubernamental sobre Políticas Culturales para el Desarrollo en Estocolmo.

11

# Migraciones y desarrollo: una mirada a algunas de las aportaciones de la cooperación española

*Migrations and development: an overview  
of some of the contributions of Spanish cooperation*

GEMMA PINYOL-JIMÉNEZ \*



## PALABRAS CLAVE

**Migraciones; Desarrollo; Cooperación; Unión Europea; Externalización.**

**RESUMEN** El objetivo de este artículo es reflexionar sobre la relación entre migraciones y desarrollo. Se analiza cómo esta relación ha tomado cuerpo en el marco de la política de cooperación al desarrollo en España e identifica algunos retos que se plantean hoy sobre este objeto de un interés creciente.

## KEYWORDS

**Migrations; Development; Cooperation; European Union; Outsourcing.**

**ABSTRACT** The objective of this article is to reflect on the relationship between migration and development. It is analysed how this relationship has taken shape within the framework of the development cooperation policy in Spain and it also identifies some challenges that arise today regarding this subject of growing interest.

## MOTS CLÉS

**Migrations; Développement; Coopération; Union Européenne; Externalisation.**

**RÉSUMÉ** L'objectif de cet article est de réfléchir à la relation entre migration et développement. Nous analysons comment cette relation a pris forme dans le cadre de la politique de coopération au développement en Espagne et identifions certains des défis qui se posent aujourd'hui à propos de cet sujet d'intérêt croissant.

---

\* Gemma Pinyol-Jiménez es directora de Políticas Migratorias y Diversidad en Instrategies. Investigadora asociada GRITIM-UPF.

## Sobre el vínculo entre migraciones y desarrollo

**L**a idea de vincular migraciones y desarrollo no es nueva, y ha sido objeto de numerosos debates a lo largo de las últimas décadas. Hoy, cuando se habla del vínculo entre migraciones y desarrollo se busca analizar cómo los procesos de desarrollo afectan a los patrones migratorios y cómo los procesos migratorios impactan en el desarrollo. Y en términos de políticas públicas, el objetivo sería identificar qué relación debe establecerse, si alguna, entre las políticas de inmigración y las de cooperación al desarrollo para que se alcancen los objetivos comúnmente establecidos.

Cuestiones como el papel de las diásporas, el impacto de las remesas, la transferencia de conocimientos y/o la fuga de cerebros, los espacios de oportunidades económicas (desde nuevos mercados a productos y ámbitos de trabajo especializados), el code-sarrollo o las migraciones circulares son algunas de las consideraciones que se han planteado enlazadas con el vínculo migraciones y desarrollo, aun cuando el mismo sigue siendo un espacio ambiguo en términos de acción pública, tanto en implementación como en evaluación.

Al hablar de migraciones y desarrollo, se plantea ¿hasta qué punto el desarrollo de un país modifica los flujos migratorios? Y, ¿en qué sentido? A partir de un cierto nivel de desarrollo, ¿crece o se reduce la emigración (flujos de salida) o la inmigración (flujos de entrada) de un país determinado? ¿Los cambios en los índices de desarrollo generan cambios en los parámetros migratorios? Y estos cambios, ¿se refieren solo al volumen y sentido de los flujos, (¿proviene las personas migrantes de otros países si cambian los parámetros de desarrollo? o, ¿se van los nacionales a otros países?), o también afectan a los perfiles sociales, económicos, educativos, etc. de las personas que se mueven? La vinculación migraciones y desarrollo supone examinar estas interacciones, determinar qué recursos deben utilizarse y para qué, y decidir quién debe encabezar las acciones e instrumentos que cabe desarrollar. Pero lo cierto es que no existe un consenso cerrado sobre todo ello (Appleyard, 1989) y las propuestas en materia de migraciones y desarrollo que se han ido desarrollando en los últimos tiempos también han tenido un impacto en un marco conceptual poco estructurado y definido.

Por un lado, la relación migraciones y desarrollo se plantea como la suma de esfuerzos políticos, sociales y económicos para luchar contra las desigualdades y la pobreza en un mundo interconectado, en el que la gestión migratoria podía tener un papel positivo clave (Sanmartín, 2009). Sin duda este ha sido el marco conceptual sobre el que se ha movido Naciones Unidas, aun cuando no ha desarrollado directrices específicas sobre el tema.

Por otro lado, migraciones y desarrollo se ha vinculado a las relaciones con países terceros en términos generales, y al concepto de codesarrollo en particular. Este término

reviste especial interés especialmente porque su imprecisión y ambigüedad (López Fernández y Maroto Blanco, 2016) han permitido que el mismo adquiriera múltiples formulaciones. En su origen, el concepto que acuña Sami Nair en 1997 buscaba ampliar la cooperación entre países en materia migratoria, incorporando nuevos actores en esta relación, especialmente a las propias comunidades migrantes. En sus avances, el codesarrollo ha servido para promover proyectos desde acciones de cooperación en territorios de origen protagonizados por entidades de inmigrantes en destino hasta el fomento de iniciativas de retorno de inmigrantes.

Finalmente, otra aproximación ha entendido el vínculo M&D como una herramienta para luchar contra las causas profundas de las migraciones, entendiendo que el desarrollo en un determinado país supondría eliminar la pobreza y los desequilibrios en el mismo, generando un escenario más positivo que desincentivaría, por lo menos, una parte de los flujos migratorios. Esta ha sido, con matices, la aproximación que mayor incidencia ha tenido en el escenario europeo.

Todo ello acompañado de un debate académico que se preguntaba cuándo y porqué el desarrollo cambia los patrones migratorios, y como estos movimientos de población pueden impactar en el desarrollo de un país, pero sin abarcar siempre una mirada integral al fenómeno migratorio, a sus causas y consecuencias en origen y destino o sin tener en suficiente consideración los contextos de transformación en origen y destino (Haas, 2010).

## Migraciones y desarrollo en el marco de Naciones Unidas y la UE

En el marco de Naciones Unidas, el vínculo entre migraciones y desarrollo se empezó a plantear de un modo más sistemático a partir de 2003, con una resolución<sup>1</sup> que recoge las contribuciones hechas en el marco del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994) para proponer un Diálogo de Alto Nivel sobre migraciones y desarrollo en 2006. La resolución entiende que la vinculación entre la migración internacional y el desarrollo debe fortalecerse a todos los niveles y en forma de cooperación internacional, regional y bilateral, para maximizar los impactos positivos de la movilidad humana.

Esta vinculación migraciones y desarrollo se sustenta en la posibilidad de que las personas migrantes contribuyan a la transformación de sus países de origen, generando un escenario *win-win-win* en el que los beneficios de la movilidad impacten en los países de origen, las sociedades de destino y los propios migrantes. Por ello, en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible se señale explícitamente la importancia de las migraciones y, por primera vez, la necesidad de políticas migratorias bien gestionadas para la consecución de la Agenda 2030. Para que las migraciones puedan

<sup>1</sup> Resolución UN 58/208 de 23 de diciembre de 2003 sobre Migración Internacional y Desarrollo.

ser efectivamente beneficiosas para los países de origen y destino, y para las personas migrantes, es imprescindible avanzar en el diálogo y la cooperación entre estados, con coherencia y capacidad, y también con actores no-gubernamentales y administraciones subnacionales. Se señala la necesidad de incorporar a la sociedad civil, al sector privado y a las autoridades locales, entre otros, estos espacios de colaboración, y especialmente reivindicar el rol de las diásporas como cadena de comunicación y transmisión entre los países de origen y destino.

En el escenario de la Unión Europea, por su parte, la colaboración con países de origen y tránsito es uno de los pilares sustanciales de la política de inmigración y asilo común que empezó a diseñarse en 1999 en el Consejo Europeo de Tampere<sup>2</sup>. Esta colaboración necesaria busca un enfoque global de las migraciones y atienda problemas políticos de derechos humanos y de desarrollo en las regiones de origen y tránsito. Luchar contra la pobreza y mejorar las condiciones de vida son elementos clave que conviven con la prevención de los conflictos, la consolidación de la democracia y la garantía de los derechos humanos, con perspectiva de género y atención a la diversidad. Además, se incorpora el concepto de codesarrollo como un instrumento de trabajo útil en este sentido (CE, 2005).

En el ámbito europeo, el vínculo entre migraciones y desarrollo se plantea ya desde su inicio en términos correlacionales: la falta de desarrollo se entiende como la existencia de causas profundas de las migraciones internacionales, por lo que luchar contra estas causas tendrá un efecto en la reducción de los flujos migratorios.

Esta idea se recoge claramente en la Comunicación de 2002 y se consolida en 2005 con la aprobación del Enfoque Global sobre Migración (GAM) y en la Declaración de Rabat de 2006. De igual modo, es la narrativa que sustenta el Enfoque Global de Migración y Movilidad (GAMM) aprobado en 2011<sup>3</sup> y que plantea cuatro prioridades, la última de las cuáles articula el trabajo en migraciones y desarrollo en la UE:

- ▮ Organizar y facilitar la migración legal y la movilidad;
- ▮ Prevenir y reducir la migración irregular y la trata de seres humanos;
- ▮ Promover la protección internacional y potenciar la dimensión exterior de la política de asilo;
- ▮ Maximizar la repercusión en el desarrollo de la migración y la movilidad.

---

2 Véanse las Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere de 1999, en [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_es.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm)

3 Véase la Comunicación (2011) 743, “Enfoque Global de la Migración y la Movilidad”, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011DC0743&from=es>

Aunque en la mayoría de estos documentos impera la lógica de la correlación entre mayor desarrollo-menor emigración, es necesario resaltar que ya en 2002, la Comisión avisa de la existencia de la “joroba migratoria” (*migration hump*). Se entiende que el desarrollo en un país puede suponer, en el corto plazo, un aumento de la emigración hacia el exterior. La reducción de la pobreza y el aumento de las oportunidades de empleo pueden reducir las intenciones de movilidad aquellas personas que emprenden una “migración de supervivencia”, pero puede incentivar la de aquellas personas que consideran que sus oportunidades mejoraran sustancialmente en el exterior (Comisión Europea, 2002: 11). Esta afirmación ha sido contrastada en la mayoría de los estudios sobre el impacto del desarrollo en las migraciones que se han hecho en los últimos años.

El codesarrollo, por su parte, también sufre de este marco difuso (y a veces confuso) de vinculación entre migraciones y desarrollo. En el ámbito de la UE, la falta de concreción ha permitido que cada país asumiese su propia interpretación del término, que se entiende tanto como una nueva manera de hacer políticas de cooperación con nuevos actores como un instrumento para promover intercambios entre sociedad civil o para atender cuestiones como el retorno y la reintegración, en ocasiones de manera simultánea. En la actualidad, y en el marco europeo, las referencias explícitas al codesarrollo son inexistentes, y se prefiere la fórmula genérica de migraciones y desarrollo.

Todo ello indica que la integración de la migración en las políticas de desarrollo no ha funcionado correctamente en el marco europeo (Comisión Europea, 2013). Mientras se ha avanzado en la consecución de acuerdos de movilidad con países terceros, los avances en la relación M&D son menos evidentes, y están poco articulados. De hecho, podría afirmarse que, si bien existe el convencimiento que el vínculo migraciones y desarrollo es positivo, no está clara suficientemente clara la naturaleza del mismo, ni los instrumentos más apropiados para desarrollarlo (ICMPD, 2013).

Paradójicamente, la vinculación entre las políticas de migración y las de desarrollo ha ido avanzando a través del incremento de recursos destinados a luchar contra las ‘causas profundas’ de la migración. Bajo este epígrafe, la Comisión Europea ha avanzado en iniciativas y recursos que responden a las preocupaciones de los estados miembros en términos de control migratorio. El Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE para África, por mencionar un instrumento, fue creado en 2015 para hacer frente a las causas profundas de la migración irregular y de los desplazamientos forzados, pero a su vez condiciona la ayuda, puesto que los países receptores atienden a las preocupaciones de los países UE.

En suma, estos avances significan que, sin desdeñar otras acciones desarrolladas en el ámbito comunitario como los acuerdos de movilidad o los perfiles migratorios, el mayor espacio de colaboración en migraciones y desarrollo ha sido centrar las acciones de desarrollo en la búsqueda de soluciones a las causas profundas (económicas)

de las migraciones, para reducirlas, especialmente en su vertiente irregular. Y eso significa, de hecho, que el ámbito de actuación en el que más se ha avanzado no responde ni a las preocupaciones principales de las políticas de migración ni a las de cooperación al desarrollo. Porque el objetivo de construir políticas de inmigración integrales y coherentes no puede focalizarse solo en las medidas de control de los flujos migratorios, especialmente en fronteras, olvidando cuestiones clave como las vías de acceso regulares o las condiciones y garantías de las personas migrantes en ruta. Y porque el objetivo de las políticas de desarrollo no puede ser solo aliviar las condiciones de vulnerabilidad desde la perspectiva económica (olvidando otras cuestiones como el fortalecimiento institucional o democrático, por ejemplo) solo en aquellos países origen de flujos migratorios.

### **Migraciones y desarrollo en la agenda de cooperación española**

España ha sido uno de los países que más ha trabajado en el marco europeo para fortalecer el vínculo migraciones y desarrollo, aun cuando haya sido mucho menos ambicioso en articularlo en su política de cooperación al desarrollo. A diferencia de otros países de su entorno, en España no existe una política o un enfoque integral sobre migraciones y desarrollo (ICMPD, 2013), lo que dificulta una perspectiva compartida y una falta de transversalización en las actuaciones en este ámbito.

Por un lado, esto ha generado preocupaciones en torno a la condicionalidad negativa de la cooperación, especialmente porque España defendió esta perspectiva en el Consejo Europeo de Sevilla de 2002. La propuesta buscaba limitar la cooperación con aquellos países que rehusaran cooperar con la UE en la lucha contra la inmigración irregular. Finalmente, y a instancias de otros socios, se prefirió optar por una condicionalidad positiva y favorecer la cooperación con aquellos países que aceptaran colaborar con la UE en la lucha contra la inmigración irregular y los acuerdos de readmisión.

Por otro lado, esta falta de mirada integral puede explicar que el vínculo migraciones y desarrollo en España se haya concentrado en la idea de codesarrollo. Este aparece por primera vez en la Ley 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (art. 2bis j.)<sup>4</sup>, y se señala como uno de los principios que rigen la política migratoria en relación con países terceros. El concepto se incluye en el primer programa de política migratoria aprobado en 2001 (el Plan GRECO) así como en el primer PECE-Plan de Ciudadanía e Integración 2007-2010, que lo entiende como un mecanismo para “facilitar y potenciar la función de las personas inmigrantes como agentes de desarrollo, tanto en nuestro país, como en el suyo de origen”

---

4 Véase la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-544>).

(SEIE, 2007). En el segundo PECE 2011-2014, el codesarrollo deja de ser central para convertirse en un instrumento relacionado con los procesos de migración circular y con el retorno voluntario productivo (SEIE, 2011).

De igual modo, el codesarrollo es casi la única referencia a las migraciones en los distintos planes de cooperación española (PDC) hasta 2013. El PDC 2005-2008 lo recoge por primera vez y lo articula como un elemento de coherencia de políticas, aunque curiosamente mencione la acepción emigración en lugar de inmigración (MAEC 2005), básicamente centrado en Marruecos y Ecuador, y vinculado a la participación de las personas migrantes y de las asociaciones de inmigrantes en los proyectos. También se mencionan los programas de retorno y las remesas<sup>5</sup>. En el PDC 2009-2012 también se hace mención al codesarrollo como instrumento de migraciones y desarrollo, junto con el empoderamiento de las diásporas, la protección de los derechos de las personas migrantes y la coherencia de políticas (MAEC 2009). Se apunta, también, una iniciativa pionera como es el Programa de Migración y Desarrollo con ECOWAS, que supone una primera contribución en un ámbito poco explorado de las migraciones y desarrollo como es la cooperación sur-sur en materia de migraciones. En el PDC 2013-2016, la inmigración aparece como uno de los desafíos globales en materia de cooperación y la M&D como un área con<sup>6</sup> la que trabajar, pero ya no se cita el codesarrollo (MAEC, 2013). Finalmente, en el Plan Director 2018-2021, la gestión ordenada de las migraciones se entiende como un reto global para los objetivos de desarrollo sostenible, y se considera imprescindible reforzar el trabajo en migraciones y desarrollo, entendiendo y trabajando sobre las causas profundas que provocan las migraciones, y enfatizando los aspectos positivos de la migración legal (MAEC, 2018).

En el marco propositivo institucional de migraciones y desarrollo, por lo tanto, se constata la primacía del codesarrollo<sup>7</sup>, aunque sigue sin definirse propiamente. Hasta los dos últimos PDC no existen casi otras cuestiones vinculadas al nexo migraciones y desarrollo. Se apuntan, pero sin desarrollos sustantivos, cuestiones como las remesas y la pérdida de capital humano en los países de origen; o la migración circular y el retorno voluntario, y la experiencia España-ECOWAS sirve para incorporar la perspectiva de la cooperación Sur-Sur. En relación con las prioridades geográficas, las consideraciones sobre migraciones y desarrollo refuerzan el espacio de colaboración con América Latina y el norte de África, pero también parecen servir para reforzar la cooperación con países como los del Sahel, especialmente a partir del Plan África en 2006. Precisamente a partir de esta iniciativa, surgida como reacción a la crisis

5 En 2005 también se aprueba el Documento de Consenso sobre Codesarrollo, fruto del trabajo del grupo M&D y que define al mismo como una vía alternativa de la cooperación al desarrollo.

6 Podría entenderse, con esta frase, que M&D no forma parte de las prioridades de la cooperación española.

7 Para conocer con más detalle las acciones de codesarrollo desarrolladas por la cooperación española, tanto desde la Administración central como autonómica y local, véase Sanmartín, 2009, Pinyol-Jiménez y Royo Rajadell, 2010 y Lacomba, 2015.

de los cayucos de ese mismo año, España inició una nueva “diplomacia migratoria” con distintos países africanos e impulsó, junto con Francia y Marruecos, el Proceso de Rabat para articular mayor colaboración y diálogo en el espacio euroafricano de migraciones (Pinyol-Jiménez, 2009). Tal vez sin la existencia de estos flujos, algunos de estos países no hubieran sido preferenciales para la cooperación española, pero las acciones desplegadas en relación con los mismos han estado, desde la cooperación al desarrollo, focalizadas a luchar contra la pobreza y las vulnerabilidades.

### **A modo de conclusión**

A pesar de su novel condición de país de inmigración, España ha entrado en el debate sobre migraciones y desarrollo (ICMPD, 2013) de forma modesta y poco ambiciosa.

El vínculo migraciones y desarrollo ha estado en España claramente relacionado al concepto de codesarrollo, pero sin que el mismo se haya definido, articulado ni evaluado de modo integral y coherente. Las iniciativas vinculadas a proyectos de retorno voluntario o de proyectos liderados por asociaciones de inmigrantes han surgido de otros actores institucionales (especialmente de los responsables de las políticas de inmigración), pero sin tener un marco conceptual compartido y con unos objetivos bien definidos.

En este sentido, la coherencia de políticas es clave al hablar de migraciones y desarrollo. No se pueden estructurar programas y actuaciones que entren en contradicción con otras acciones o prioridades. Los principios que rigen la cooperación española (como la protección de los derechos de las personas migrantes) deberían articular cualquier tipo de relación de cooperación, sin entrar en contradicciones y evitando el riesgo de diluir las acciones en migraciones y desarrollo en un espacio difuso de colaboración condicionada en materia migratoria.

El vínculo migraciones y desarrollo se entiende cómo triplemente beneficioso para los países de origen, las sociedades de destino y las personas migrantes. Pero hay que aclarar cuál es el punto de partida sobre el que se sustenta este nexos. Es necesario determinar si se busca aprovechar los procesos migratorios para impactar en el desarrollo de los países de origen (también de tránsito y destino) o se busca que el desarrollo impacte en los patrones migratorios, y en qué sentido. En este punto, parece necesario calibrar las expectativas y recordar, como ya hacía la Comisión en 2002 y confirman estudios más recientes (Clemens, 2014; Czaika y De Haas, 2014), la existencia de la “joroba migratoria”. No se puede afirmar de manera absoluta que el desarrollo sea un “antídoto” para los flujos migratorios. Según la OCDE (2017), la interrelación entre las políticas migratorias y de desarrollo depende profundamente del contexto del país y de las condiciones de la implementación de las distintas acciones, sin que haya soluciones perfectas que reduzcan (ni tampoco favorezcan) los flujos migratorios.

El vínculo migraciones y desarrollo debe buscar cómo aprovechar esta interacción de manera beneficiosa para un mayor desarrollo y una mejor (más ordenada, más segura) gestión migratoria. Convertir el abordaje de las causas profundas de la migración en el objetivo final de las políticas de cooperación al desarrollo supone distorsionar el objetivo de estas, y además no garantiza ni una reducción de las migraciones ni un impacto positivo en la gestión ordenada de los flujos migratorios. Por ello, es importante establecer criterios de actuación claros que reduzcan la preocupación legítima que el nexo migraciones y desarrollo sirva para condicionar el papel de la ayuda al desarrollo en algunos países de origen y tránsito migratorio. En este sentido, sería interesante desarrollar, como han hecho otros países europeos, un marco de orientación específico del vínculo migraciones y desarrollo, y sobre el que pudieran trabajar de manera coordinada distintos actores institucionales y de la sociedad civil.

Además, esta revisión conceptual puede servir para explorar otras líneas de acción en el nexo migraciones y desarrollo. Hasta la fecha, en España las cuestiones centrales han sido, más allá del codesarrollo, las remesas, las diásporas, la fuga de cerebros o la migración circular. Pero en estos ámbitos tradicionales aún queda mucho por avanzar, explorando mejores formas de aprovechar el papel de las diásporas y su rol de transmisión entre oportunidades económicas en origen y destino; proponiendo proyectos de transferencias de conocimientos y habilidades o facilitando el retorno temporal de expertos como han hecho Alemania y Suiza, por ejemplo. Igualmente, se puede explorar en mayor medida las acciones para evitar la fuga de cerebros, especialmente cuando se promueve la migración cualificada, o la facilitación y abaratamiento de los procesos de envío y recibo de remesas. A su vez, es una oportunidad para explorar nuevos ámbitos de trabajo (ICMPD, 2013) que además articulen un mayor nivel de coordinación con regiones de origen, tránsito y destino, en un diálogo en el que también deberían participar mayor número de actores.

El reto del nexo migraciones y desarrollo es entender cómo las migraciones, en sus múltiples dimensiones, afectan a sectores claves para el desarrollo, y buscar instrumentos que permitan una actuación beneficiosa en estos espacios. Coordinar con las acciones de educación para el desarrollo también parece clave, especialmente para recordar en las sociedades de destino la importancia de los derechos humanos y de la lucha contra los discursos de odio y la discriminación.

Parece factible, por lo tanto, explorar con mayor profundidad el nexo migraciones y desarrollo en la cooperación española, mejorando su articulación y explorando nuevos espacios de acción. Eso sí, hay que evitar caer en la tentación de vincular (y condicionar) la ayuda al desarrollo con la reducción de los flujos migratorios. Porque además de ser tratarse de una correlación imprecisa, supone entender la migración como una amenaza y la cooperación al desarrollo como un escudo, lo que supone, al fin, banalizar y pervertir los objetivos tanto de las políticas de migración como de la cooperación al desarrollo.

## Bibliografía

- APPLEYARD, R. T. (1989): "Migration and development: myths and reality", *International Migration Review*, 23 (3), pp. 486-499.
- CLEMENS, M. A. (2014): "Does development reduce migration", Working Paper 359, Center for Global Development.
- COMISIÓN EUROPEA (2002): "Integración de las cuestiones de migración en las relaciones de la Unión Europea con países terceros", 703.
- (2005): "El nexo entre migración y desarrollo: algunas orientaciones concretas para la cooperación entre la UE y los países en vías de desarrollo", 360.
- (2013): "Maximizar la repercusión en el desarrollo de la migración", 292.
- CZAIKA, M. y DE HAAS, H. (2014): "The Globalization of Migration: Has the World Become More Migratory?", *International Migration Review*, 48, pp. 283-323.
- DE HAAS, H. (2010): "Migration and development: A theoretical perspective 1", *International Migration Review*, 44 (1), pp. 227-264.
- GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, C.; LISA, P.; SELIN, A. y PALM, A. (2018): "Italian and Spanish approaches to external migration management in the Sahel: venues for cooperation and coherence", Working Paper 13/2018, Madrid, Elcano Royal Institute.
- INTERNATIONAL CENTRE FOR MIGRATION POLICY DEVELOPMENT (2013): *Migration and development policies and practices: A mapping study of eleven European countries and the European Commission*, Viena, ICMPD.
- LACOMBA, J. A. (ed.) (2015): *Diásporas y codesarrollo desde España: Un estudio sobre el papel de las asociaciones de inmigrantes en el desarrollo de los países de origen*, Comares.
- LÓPEZ FERNÁNDEZ, R. y MAROTO BLANCO, J. (2016): "El codesarrollo desde las tesis doctorales. Una revisión conceptual", I Congreso ONLINE Internacional Migración y Desarrollo.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN (2005): Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, Madrid, Secretaría de Estado de Cooperación al Desarrollo.
- (2009): Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.
- (2013): Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.
- (2018): Plan Director de la Cooperación Española (CE) 2018-2021, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.
- NAÏR, S. (1997): "Rapport de bilan et d'orientation sur la politique de codéveloppement liée aux flux migratoires", París.
- NEWLAND, K. (2017): "Migration as a factor in development and poverty reduction: the impact of rich countries' immigration policies on the prospects of the poor", *Impact of Rich Countries' Policies on Poor Countries*, Routledge, pp. 187-213.
- NYBERG-SØRENSEN, N.; HEAR, N. V. y ENGBERG-PEDERSEN, P. (2002): "The migration-development nexus evidence and policy options state-of-the-art overview", *International Migration*, 40 (5), pp. 3-47.

- OECD (2017): *Interrelations between Public Policies, Migration and Development*, París, OECD Publishing.
- PINYOL-JIMÉNEZ, G. (2009): “La gestión de la acción exterior: ¿una nueva diplomacia migratoria?”, en Ricard Zapata-Barrero (coord.), *Políticas y gobernabilidad de la inmigración en España*, Barcelona, Ariel.
- (2017): “Migraciones, desarrollo y cooperación: ‘el palo y la zanahoria’ en el marco Europa y África”, *Temas para el debate*, (272), pp. 29-31.
- PINYOL-JIMÉNEZ, G. y ROYO RAJADELL, E. (2010): “El concepto de codesarrollo en las políticas públicas”, *El codesarrollo: del discurso a la práctica*, Barcelona, Anthropos, pp. 83-123.
- SANMARTÍN A. (2009): “The Link between Migration and Development in Spanish Public Policy”, *Migración y Desarrollo*, nº 13.
- SEIE (2007): *Plan de Ciudadanía e Integración 2007-2010*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- (2014): *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011-2014*, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- UNDP (2009): *Human Development Report. Overcoming Barriers: Human Mobility and Development*, Nueva York, Naciones Unidas.

12

# El legado feminista en la evolución de la política de desarrollo española: aprendizajes hacia la Agenda 2030

*The feminist influence on the evolution of Spanish development policy: learning towards the 2030 Agenda*

NAVA SAN MIGUEL ABAD\*



## PALABRAS CLAVE

**Género en desarrollo; Plataforma de Beijing; Cooperación española; Agenda 2030; Políticas de igualdad.**

**RESUMEN** La integración del enfoque de género en desarrollo (GED) en la cooperación española a lo largo de 30 años tiene dos vertientes de influencia, que en ambos casos son un legado feminista: por una parte, el feminismo ha logrado permear en la agenda global de la ONU, desde la CEDAW hasta la Plataforma de Beijing; por otra, se materializa en la institucionalidad de las políticas de igualdad en el Estado español, dejando aprendizajes inspiradores para la Agenda 2030.

## KEYWORDS

**Gender in development; Beijing Platform of Action; Spanish cooperation; 2030 Agenda; Gender equality.**

**ABSTRACT** The mainstream of Gender in Development (GED) approach in Spanish Cooperation over 30 years has two aspects of influence, which in both cases are a feminist legacy: On the one hand, feminism has managed to permeate the global agenda of the UN, from the CEDAW to the Beijing Platform; On the other hand, it is materialized in the institutional framework of equality policies in the

\* **Nava San Miguel Abad** es profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid (UCM) y en varios másteres y diplomados de estudios de género y feministas. Especialista en género y desarrollo, derechos humanos y planificación, con más de 25 años de experiencia vinculada a la cooperación española para el desarrollo, organismos internacionales e instituciones y organizaciones de igualdad. Trabaja desde 2005 en DGPOLDES, dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación de España.

democratic process of the Spanish State, leaving recommendations for the 2030 Agenda.

#### **MOST CLÉS**

**Genre dans le développement; Plateforme de Beijing; Coopération espagnole; Agenda 2030; Politiques d'égalité.**

**RÉSUMÉ** L'intégration de l'approche Genre dans le Développement (GED) dans la Coopération Espagnole pendant 30 ans a deux aspects d'influence qui, dans les deux cas, sont un héritage féministe: D'un côté, le féminisme a réussi à imprégner l'agenda mondial de l'ONU, de la CEDAW à la Plateforme de Beijing; D'autre part, il se matérialise dans l'institutionnalisation des politiques d'égalité dans l'État Espagnol, laissant des leçons inspirantes pour le Programme 2030.

### **El aporte del feminismo en las agendas globales**

**E**n los últimos años, con las multitudinarias manifestaciones del 8 de marzo, parece que hablar de feminismo es un valor instalado por fin como positivo y en alza. No era así durante las décadas anteriores, en las que las mujeres que se reconocían “feministas”, parecían haber adquirido un estigma sospechoso, de pertenecer a un grupo confrontativo, que amenazaban con su sola presencia el orden establecido de relaciones entre los hombres y las mujeres, cuando lo realmente crítico y radical era y sigue siendo la discriminación contra las mujeres en los sistemas patriarcales, que pone en riesgo su seguridad, y el ejercicio pleno de su ciudadanía, y por tanto pone en tela de juicio la legitimidad de los sistemas democráticos vigentes.

Nada más lejos de la realidad de lo que representa el feminismo, que estaba y sigue estando cargado de prejuicios machistas e ignorantes sobre lo que históricamente ha significado. El feminismo es un movimiento social que reivindica la igualdad de derechos para las mujeres en relación con los hombres, de denuncia pacífica de los efectos de esa desigualdad en la vida de las mujeres y las niñas, y de propuestas transformadoras para construir un mundo más justo para todas las personas. Estas propuestas de cambio se plantean en diálogo constante con los poderes patriarcales dominantes, donde el feminismo ha ido lenta pero progresivamente alcanzando avances para la igualdad, de una manera no suficientemente reconocida. Desde hace siglos las reivindicaciones de “pocas mujeres” por la no discriminación y la libertad de todas, ha supuesto la constitución progresiva de movimientos feministas en todo el mundo, en defensa permanente de sus derechos, y del reconocimiento de su contribución a la historia, como actrices fundamentales en la construcción de desarrollo y justicia, como pilares básicos de la democracia real.

A la vez que el movimiento feminista se transforma y se expande por diferentes regiones del mundo, se va conformando la teoría feminista y los estudios de género desde las ciencias sociales, interpelando a la academia y tratando de buscar una explicación profunda al por qué de la situación de desigualdad que sufren las mujeres, en un mundo donde lo asociado a lo masculino es central, mientras que lo asimilado a lo femenino es secundario o subalterno en todos los espacios, donde los hombres están sobre-representados y las mujeres infravaloradas en las relaciones de género y poder, tal y como plantea Marcela Lagarde en varias de sus obras (Lagarde, 2014: 99-109).

Conseguidas algunas demandas desde el siglo XVIII hasta el XX, sobre todo el derecho al voto, el reconocimiento de la igualdad formal en lo laboral y en participación política, aunque de manera minoritaria, las feministas, desde las organizaciones de la sociedad civil, logran que sus reivindicaciones sean asimiladas como dentro del mandato de la ONU, integrando sus reivindicaciones en la normativa internacional, que los países tendrán como referente. Los principios y derechos fundamentales de igualdad y no discriminación se integran de manera específica en los documentos emanados de la I Conferencia Mundial de las mujeres de México, que funda la Década de la Mujer de 1975 a 1985, con la aprobación en 1979 de la Convención contra todas las formas de discriminación contra las mujeres (CEDAW, en sus siglas en inglés), y en el desarrollo de las sucesivas conferencias internacionales, hasta llegar a la IV Conferencia Mundial celebrada en Beijing en 1995. En ese contexto de transformación y de manera progresiva se va logrando que feministas ocupen puestos en instituciones nacionales e internacionales, conformando una red de alianzas sigilosas, desde dentro, desde el movimiento, y con aquellas que ejercen una doble militancia en los partidos de izquierdas, superando fronteras regionales históricas e ideológicas.

Se puede considerar la celebración de la Conferencia de Beijing, y su Foro Alternativo paralelo de Huairo, como un espacio ganado por las feministas en la institucionalización de género dentro del Sistema de Naciones Unidas, y en la construcción de un itinerario feminista globalizado para establecer políticas de igualdad en todas las regiones. Este espacio fue el mayor encuentro de feministas de todo el mundo, donde la escucha mutua y el respeto a la diversidad de culturas y formas diferentes de ser mujeres, supuso un acontecimiento histórico sin precedentes. El aporte del movimiento de mujeres latinoamericanas, en diálogo estrecho con los cargos del gobierno socialista español, que en ese momento detentaban la Presidencia temporal de la UE, fueron fundamentales en las negociaciones oficiales de la Conferencia.

La Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, fue el resultado y síntesis de siglos de reivindicaciones por los derechos de las mujeres, considerada desde entonces, como la carta de navegación que define, acciones concretas en 12 áreas críticas, incluyendo como novedad la propuesta de aplicación de la doble estrategia de transversalidad de género y de empoderamiento de las mujeres, planteándose como mandato universal, concretado en objetivos y medidas específicas comprometiéndose a organismos internacionales, a Estados y a la sociedad civil (Instituto de la Mujer, 1996:

263-292). Se cierra por tanto un círculo virtuoso, que posibilitó que la ONU recogiera como propias las demandas feministas de siglos en sus marcos de referencia, para permear en cascada en las políticas de otros actores regionales, nacionales y locales.

A pesar de los cambios históricos promovidos por los países al ratificar estos dos instrumentos, reforzaron los mecanismos y políticas de igualdad que han logrado avances para la equidad de género, tal y como muestran informes y estudios de múltiples fuentes<sup>1</sup>, sin embargo, también existe la certeza de que la discriminación contra las mujeres y las niñas sigue siendo la más amplia y universal de todas, al contar con sistemas estadísticos deficientes, sin datos homogéneos desagregados por sexo en las distintas zonas del mundo. Los informes previos y posteriores a la Agenda 2030, aporta evidencia sobre la persistencia de situación de desigualdad de las mujeres, agravada por las múltiples formas de discriminación que asociadas a género, perpetúan la feminización de la pobreza y exclusiones endémicas relacionadas con diversidades culturales, étnicas, sexuales, por edad, o discapacidades, situaciones de refugio, entre otras, que hacen sumar interseccionalidades, abriendo un debate antiguo que vuelve con fuerza en la actualidad. Por ello en la definición de los ODS, nadie puso en duda la necesidad de un objetivo específico para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres (ONU MUJERES, 2013), así como un tratamiento transversal del enfoque de género en los 17 objetivos aprobados en la 70ª Asamblea General de la ONU, después de 3 años de negociaciones y consultas (ONU, 2015).

### **El aporte del feminismo en la institucionalidad democrática española**

La defensa de la participación de las mujeres en todos los ámbitos, así como el avance hacia la igualdad de oportunidades en el proceso de la Democracia Española, tiene un antecedente histórico cuando, en 1931, se reconoce el voto de las mujeres, como condición para la igualdad de derechos civiles. Nuevamente, como ocurría en el ámbito internacional, el legado de las reivindicaciones feministas, camufladas e invisibilizadas en el exilio y la represión franquista, consiguen concretar sus demandas durante la transición y el proceso democrático en España, en la Constitución Española, en la institucionalización de las políticas de igualdad, con la aparición del Instituto de la Mujer de España en 1983, y en la redacción de los primeros planes de igualdad. El cambio para la igualdad formal y la mejora en las condiciones de vida, así como, el empoderamiento de las mujeres españolas en avance hacia la igualdad real, son uno de los indicadores fundamentales de la evolución democrática de España durante los últimos 40 años. No es casual que ahora el Estado español sea uno de los países con legislación más progresista en igualdad de género, liderando en el mundo

---

<sup>1</sup> Véase [www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/](http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/) y [www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/](http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/)

las movilizaciones feministas masivas del 8 de marzo o de otros movimientos de defensa de interseccionalidades, como los derechos LGBTIA+.

Por tanto, la integración del enfoque de GED en la cooperación española tiene su origen en dos procesos estrechamente relacionados, ambos marcados por las reivindicaciones del feminismo en la construcción de procesos democráticos: por un lado, la inserción de los postulados feministas en las agendas de ONU, siendo sus principales logros, la Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés) y la Plataforma de Acción de Beijing y; por otro, la institucionalización de las políticas de igualdad, canalizada a través de las propuestas en los partidos de izquierdas y de gobiernos socialistas, en el proceso de transición y construcción democrática del Estado español.

En esos primeros años de democratización se pueden destacar tres acontecimientos, que es necesario recuperar en la memoria previa de la cooperación española, como un aporte del feminismo internacional y de las feministas del Estado español:

- 】 A finales de los ochenta el debate internacional tenía relación con las diferencias entre el enfoque de Mujeres en Desarrollo (MED) y su evolución al enfoque GED, y viene importado de los foros europeos de cooperación, difundido por las ONGD españolas que constituyen en esos años el Grupo de Mujer y Desarrollo de la Coordinadora Estatal, a principios de los 90. El debate es previo a la Conferencia de Beijing, pero es a partir de ella que se posiciona con más fuerza, cuando delegación institucional y las feministas no gubernamentales de Huairo vuelve para difundir el mensaje transformador de Beijing por todo el Estado español y en los ámbitos del desarrollo.
- 】 La alianza estratégica entre las organizaciones de mujeres y feministas latinoamericanas con las feministas e instituciones españolas, posibilita la necesidad de establecer mecanismos de apoyo para las organizaciones latinoamericanas, canalizado por el Instituto de la Mujer de España.
- 】 El Área de Relaciones Internacionales del Instituto de la Mujer, en alianza con la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), crea el Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo y el Adelanto de la Mujer en 1989, que se consolida con la financiación del Fondo Social Europeo, con dos importantes instrumentos, pioneros e innovadores en el panorama internacional: a) la convocatoria de proyectos de subvención para organizaciones de mujeres, que en su gran mayoría sirve para apoyar iniciativas en América Latina, y b) el Programa de Formación Mujeres y Desarrollo, que deviene en cantera de generaciones formadas en feminismo y cooperación internacional.

Estas dos iniciativas nunca serán suficientemente reconocidas en cuanto a innovación e impronta feminista en los principales actores de la cooperación española,

así como en el diseño de la política de cooperación para el desarrollo del Estado español, marcando una influencia en la integración del enfoque GED en otros organismos internacionales de la ONU; o en el ámbito regional, en apoyo a mecanismos de igualdad en América Latina, o en la política de desarrollo de la Comisión Europea, por ejemplo, en la aprobación el I GAP o Plan de acción de la UE para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en el desarrollo 2010-2015, cuando nuevamente España detentaba la presidencia temporal de la región, y luego renovado en un segundo periodo como *GAP II 2016-2020* ahora en ejecución. A nivel europeo se realizó la evaluación del Plan de acción de género y desarrollo de la UE (GAP I), proceso en el que Holanda y España se ofrecen a ser evaluados como países miembros en su aplicación (EC, 2015)<sup>2</sup>.

### **Aprendizajes sobre el enfoque GED en la política de desarrollo española, y recomendaciones para la Agenda 2030**

Durante 30 años la Cooperación española ha tenido una evolución paulatina y transformadora, adoptando la Plataforma de Beijing, como guía para el cambio del enfoque MED al GED, experiencia que ha aportado muchos aprendizajes, reforzados por el intercambio de conocimientos en foros internacionales. Sobre la base de estas reflexiones se plantea una propuesta de recomendaciones a modo de itinerario en siete pasos básicos, buscando transmitir de manera sencilla, la complejidad del proceso de integración del enfoque GED en cualquier política, que pueda ser útil para acelerar logros hacia la igualdad real en la aplicación de la Agenda 2030.

Es imposible mencionar aquí los avances y acciones apoyadas por la cooperación española durante 30 años, por lo que se destacarán algunos ejemplos significativos que marcaron momentos de progreso en su evolución histórica, vinculándolas a los siete puntos, y que puedan ayudar a entender e inspirar iniciativas futuras, contando con la Plataforma de Beijing como aliada para el cumplimiento del ODS 5, en su doble vertiente de empoderamiento y transversalidad efectiva.

Los aprendizajes adquiridos, reconociendo dificultades y retrocesos se resumen en siete niveles, que deberían aplicarse de manera secuencial por cualquier actor.

#### **Nivel declarativo de la voluntad política por la igualdad**

El primer paso que allana el camino para trabajar en la integración efectiva del enfoque de género es que los altos cargos de cualquier institución expliciten, de manera verbal y escrita, una voluntad real por la igualdad y el empoderamiento de las mujeres.

---

<sup>2</sup> [www.cooperacionespanola.es/es/prensa/noticias/la-cooperacion-espanola-consigue-desarrollar-su-compromiso-politico-con-la-igualdad](http://www.cooperacionespanola.es/es/prensa/noticias/la-cooperacion-espanola-consigue-desarrollar-su-compromiso-politico-con-la-igualdad)

En la cooperación española hemos contado en diferentes etapas con una voluntad explícita por la aplicación como doble prioridad del enfoque GED en la política de desarrollo, si bien no siempre ha sido mantenido en el tiempo, teniendo que camuflarse en enfoques MED para no perder todos los avances adquiridos. Entre 1996 al 2001, y desde la experiencia de la AECI en Guatemala se crea la primer Área de Género en una Oficina Técnica de Cooperación (OTC), aplicando una estrategia que integraba el mandato de Beijing en apoyo al proceso de paz en Guatemala con iniciativas transversales y específicas. Esta experiencia tuvo, además, un impacto en la región centroamericana, por ejemplo, con la creación en 1997 del Diplomado de Estudios de Género y Feministas, vigente en 20 ediciones hasta la actualidad. Con posterioridad, la Unidad de Género de AECI reconoció la experiencia como piloto para ser replicada con efecto multiplicador en la creación de áreas de género en otras OTC (AECI, 2000: 34), a partir del año 2000, en Nicaragua, República Dominicana, Honduras, Perú o Marruecos. Si bien estas iniciativas fueron muy relevantes, a partir del año 2002, en la sede de AECI central se asume como una prioridad de género, volviendo a ser nombrado como enfoque de igualdad de oportunidades, más habitual de los enfoques MED. Esta involución nos muestra como en esa etapa se constituían iniciativas “isla”, lideradas desde el terreno, pero todavía no realmente implantadas en la sede central, incluso invisibilizadas posteriormente. No será hasta 2005, que la voluntad política real queda manifiesta en el II Plan Director de la Cooperación Española, momento en el que la doble prioridad, transversal y sectorial, se instala para quedarse en la política de desarrollo española.

### **Nivel de reafirmación de compromisos internacionales**

Toda organización ha de comprometerse con los acuerdos internacionales principales sobre género, emitidos desde la ONU u otros organismos regionales: CEDAW, los documentos de las conferencias de los 90, el Programa de Acción de El Cairo, la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, la Agenda 2030, así como los que emanen de las Cumbres de Financiación y del Consejo de Seguridad relacionados con la paz y la seguridad de las mujeres, la Resolución 1325 y sucesivas hasta la Resolución 2242.

Cuando en etapas previas en las que la voluntad política no era real y oscilaba entre enfoques MED y GED, las feministas que trabajaban en la cooperación española, aprendían a camuflar proyectos y alianzas feministas, para no perder los avances alcanzados. El respaldo de los compromisos internacionales ratificados por España o por los países donde se cooperaba, funcionaban como diques de contención difíciles de eliminar en los documentos estratégicos. Las referencias, a modo de soporte de los marcos internacionales, eran incipientes en la primera etapa recién creada la AECI desde 1988, siendo más contundente, en la segunda etapa, entre 1996 y 2001, donde las experiencias pioneras desde las OTC, posicionaron la CEDAW y Beijing, creando la prioridad desde terreno a la sede de AECI, manteniéndose como referencia formal, pero descafeinada y en retroceso, como mostró la ralentización de la aprobación de la Estrategia de igualdad de oportunidades al final de la legislatura de 2004.

El afianzamiento del enfoque GED en la cooperación española se produce a partir de la aprobación de la Estrategia de Género en Desarrollo, aprobada en 2007, por todos los actores y vigente hasta la actualidad, donde se reconoce el origen y aporte del feminismo a la agenda global, convirtiendo a Beijing en hoja de ruta de la cooperación española, esta vez de manera inversa, desde la sede a terreno, y no a la inversa, como en etapas anteriores.

### **Nivel de definición de enfoques**

Los Estados y las organizaciones tendrán que adecuar sus legislaciones y planes a los enfoques establecidos en los acuerdos internacionales y el lenguaje acordado en la ONU. Existen ya los principios fundamentales de igualdad y no-discriminación; los enfoques GED frente al MED, y su vinculación con el enfoque de Derechos Humanos, el Desarrollo Humano Sostenible (DHS), o en enfoque de Derechos Sexuales y Reproductivos, frente a posturas más tradicionales de salud materno-infantil, que vinculan a las mujeres con su rol exclusivamente reproductivo y de cuidadoras, frente a enfoques que promueven su libertad y su empoderamiento (MAEC, 2008: 32-35). Si, además, añadimos los principios operativos de la agenda de eficacia del desarrollo, se podrían lograr resultados más rápidos en la Agenda 2030, dado que en ella se encapsula de manera adecuada el aporte de todos estos procesos. Un ejemplo claro de correcta conceptualización se da de manera perseverante, a partir de 2005, en la definición de la política de desarrollo española a lo largo de los sucesivos planes directores, consolidando esos enfoques, en todos sus instrumentos incluso en la propuesta española para las agendas de eficacia, de financiación y para la Agenda 2030.

### **Nivel de planificación estratégica**

Incluir los enfoques políticos adecuados de manera sistemática en los procedimientos de planificación y programación operativa de cualquier organización que se haya comprometido con las anteriores etapas. Es decir, que cualquier documento se integre el enfoque GED de manera transversal y con un apartado específico para el empoderamiento de las mujeres, centrado en acciones solo destinadas a ellas. Este trabajo es bastante complejo, puesto que las personas especialistas en género deberán hacer un esfuerzo importante de conocimiento en muchas temáticas para poder incluirlo, de manera continuada y coherente, en diferentes sectores o procesos. La cooperación española invierte varios años en construir una nueva planificación estratégica, en el periodo de 2005 a 2008, con la integración de cruces transversales y sectoriales en sus 13 estrategias sectoriales, y en la posterior elaboración de planes y documentos sectoriales de AECID hasta 2012, o en planes específicos mujeres y paz, para mujeres africanas o de Asia. Aterrizan estos procesos de planificación, en manuales que orientarán los acuerdos bilaterales con países socios, como la Metodología de Marcos de Asociación País (MAP), donde se integran pautas para la transversalidad de género, DDHH, diversidades y sostenibilidad ambiental. En 2015 se integra GED en la Estrategia de la Infancia, y en 2019 en la II Estrategia de Acción Humanitaria, propone la agenda feminista para su aplicación. Se cuenta también con una Guía de AECID para la transversalidad de género, por ejemplo.

### **Nivel de gestión ‘con presupuestos sensibles al género’**

Una adecuada planificación ha de permear en la gestión. Para ello, el primer paso será adoptar medidas para el cambio en la cultura organizacional hacia la igualdad, que faciliten desarticular prejuicios antifeministas que perpetúan la incultura, el machismo institucionalizado, fosilizando la misoginia en las jerarquías de poder de hombres y mujeres, sobre otras mujeres. Para este cambio, será necesario: a) Lenguaje inclusivo; b) contratación de especialistas en género y desarrollo; c) sensibilización de altos cargos, la formación especializada en género a los equipos técnicos, y apoyar estudios GED en los programas y; d) establecer acciones positivas con mayor presencia y liderazgo de mujeres en los puestos directivos, basadas en la sororidad y el respeto al conocimiento colectivo. La doble estrategia de Beijing ha de ser aplicada simultáneamente para mayor eficacia en resultados.

Es necesario poner en el centro de las prioridades el enfoque GED, superando contradicciones institucionales entre el discurso declarativo favorable a la igualdad y las dificultades en la práctica real. Por ejemplo, superando la brecha salarial y la escasa promoción para las técnicas de género, falta de recursos económicos asignados a su trabajo, sobrecarga del mismo y aislamiento.

Por eso es fundamental la institucionalidad al más alto nivel. Un logro importante ha sido la creación en 2010 de ONU Mujeres, posicionada como subsecretaría dentro de la ONU, momento en el que España era su principal donante.

La transversalidad real conlleva su inclusión en todos los instrumentos, ya sean bilaterales o multilaterales, en los tres niveles como propone la Estrategia de Género: líneas estratégicas para la igualdad formal (como ejemplo el apoyo a iniciativas normativas de igualdad y contra la violencia en América Latina); para la igualdad real (con políticas y programas concretos como el Programa de género en Centroamérica, el Programa de presupuestos sensibles a Género con UNIFEM); y para el empoderamiento de las mujeres, con acciones específicas para reducir las brechas de discriminación, sobre todo de las que sufren múltiples discriminaciones cruzadas con las culturas las discapacidades, la orientación sexual, la situación social o geográfica, la edad, el trabajo, formal o informal, remunerado o no remunerado, etc. Si bien queda mucho por hacer, se han financiado iniciativas de lucha contra la mutilación genital femenina, o los derechos de mujeres y niñas con discapacidad, vía programas del Fondo de Población de Naciones Unidas (FNUAP).

Es crucial que se asignen presupuestos comprometidos al menos en porcentajes de incremento progresivo en programaciones plurianual de la ayuda oficial al desarrollo<sup>3</sup> que se concrete en programas específicos para empoderamiento, pero también en

<sup>3</sup> Datos de AOD del Informe Beijing 2015 reflejan un incremento significativo para el género de 2005 a 2010, con 25 a 117 millones respectivamente, volviendo a descender con la crisis económica hasta 28 millones en 2012.

elementos transversales para todos los proyectos. Algunas iniciativas han sido innovadoras de carácter bilateral, como el antes citado, Programa Mujer y Desarrollo del Instituto de la Mujer de España que, durante 20 años, con sus dos programas, invierte en formación, y apoya subvenciones a organizaciones de mujeres, convirtiéndose en un referente en América Latina y Magreb fundamentalmente (Molina *et al.*, 2009c: 283-383), evaluado en 2015. Una iniciativa más actual es el Fondo Flow de Holanda, como instrumento bilateral para las organizaciones feministas<sup>4</sup>.

Otros fondos han sido pioneros gestionados por organismos multilaterales y con mayores cuantías, algunos de ellos, impulsados y financiados por España: Presupuestos Sensibles al Género de Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), las cadenas globales de cuidados del Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la promoción de la Mujer (INSTRAW); o la ventanilla de género del Fondo ODM del PNUD, y el Fondo para la Igualdad de Género<sup>5</sup> de ONU Mujeres, como primer fondo multidonante para el empoderamiento económico y político, con importantes logros por regiones. El último de los fondos financiado por la UE es la Iniciativa Spotlight, para eliminar la violencia contra las mujeres en 2018, con el primer programa contra el Femicidio en América Latina<sup>6</sup>. Estos fondos pueden ser referentes de aprendizaje en la gestión de iniciativas vinculadas al ODS 5.

### **Nivel de coherencia de políticas y armonización de actores**

Es fundamental afianzar lazos entre las políticas de igualdad y su transversalidad en otras políticas sectoriales. Para ello, por ejemplo, se realiza una alianza entre la política de igualdad y de desarrollo, que se plasma en el articulado específico de cooperación en la Ley 3/2007 de igualdad efectiva (Ministerio de Igualdad, 2009: 32 y 33), y se extiende a otros planes nacionales vinculados a dicha política, elaborados entre 2005 y 2017: Planes Estratégicos de Igualdad de Oportunidades (PEIO I y II), Plan nacional de la Resolución 1325, Planes I y II contra la trata y explotación sexual, o los dos para la Igualdad en la sociedad de la información y los Planes I y II contra trata y explotación sexual, así como el seguimiento de los mismos, a través de grupos de trabajo interministeriales, que cuentan con representantes de las organizaciones feministas.

Es importante, a su vez, generar espacios de diálogo conjuntos con todos los actores, tanto al interno de los países, entre movimientos feministas y de desarrollo, como con redes internacionales. En la cooperación española se han impulsado interesantes espacios como el Grupo de Género en el Consejo de Cooperación que ha funcionado desde 2005 y hasta 2018, para aprobar y velar por la transversalidad de género en la política de desarrollo.

4 Véase [www.flowprogramme.nl/Public/HomePage.aspx](http://www.flowprogramme.nl/Public/HomePage.aspx)

5 Véase [www.unwomen.org/es/trust-funds/fund-for-gender-equality](http://www.unwomen.org/es/trust-funds/fund-for-gender-equality)

6 Véase <http://lac.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2018/9/iniciativa-spotlight-lanzamiento>

El aporte de España ha acompañado a la construcción de la Agenda de Eficacia a través del Gendernet del CAD y colaborando con redes internacionales. En la UE a través del Grupo de Expertas de género y desarrollo, la cooperación española ha contribuido en la definición de comunicaciones, recomendaciones y conclusiones del Consejo Europeo de Desarrollo, y especialmente en la elaboración del I y II “Plan de acción de la UE para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en las políticas de desarrollo”, el primero para 2010-2015, y el segundo incluyendo la política exterior, además de la política de cooperación, para su aplicación durante 2016 a 2020.

Otro ejemplo de buena práctica de diálogo con las redes feministas latinoamericanas han sido los Diálogos Consonantes<sup>7</sup>, habiéndose celebrado 7, entre 2008 a 2014, para un mayor alineamiento, escucha mutua, rendición de cuentas y establecimiento de alianzas con cooperación española. Uno de los resultados más importantes de ese proceso para el movimiento feminista latinoamericano ha sido la creación del Fondo Regional<sup>8</sup> de Apoyo a Organizaciones y Movimientos de Mujeres y Feministas, creado en julio de 2018 en la 57ª Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe en CEPAL, y del que se han presentado avances en abril de 2019 en un nuevo Diálogo Consonante celebrado en México.

### **Nivel de gestión del conocimiento y rendición de cuentas**

Vinculado al IV Plan Director, se pudo avanzar en la integración del enfoque de género como prioridad en la política de evaluación de la cooperación española, planificando evaluaciones de género, y participando en grandes evaluaciones como la de ONU Mujeres, o la de Programas Conjuntos de género de la ONU. Pese a estos avances, se requiere de una visión más amplia que refuerce procesos de transferencia de información, gestión del conocimiento, transparencia y rendición de cuentas, para una mayor eficacia del aprendizaje y democratización de la información. Es importante crear: modelos de buenas prácticas GED replicables; sistemas estadísticos homogéneos y bancos de datos desagregados y con análisis de género, como el Observatorio de Igualdad de Género de CEPAL<sup>9</sup>, iniciativa apoyada por España.

Desde la lógica de la Agenda 2030, “para todos los países con responsabilidades diferenciadas”, será fundamental apoyar la cooperación Sur-Sur y triangular como formas de intercambio y aprendizaje mutuo, desde una relación horizontal y cooperativa entre las regiones, trazando itinerarios de aplicación con instrumentos validados, que puedan poner en el centro la agenda del cuidado y la sostenibilidad de la vida humana y del planeta, en tensa contradicción con el crecimiento económico descontrolado. Es necesario reforzar urgentemente la cooperación para el desarrollo junto con la acción humanitaria con iniciativas focalizadas en reducir las peores formas de discriminación,

7 Véase <http://www.dialogosconsonantes.org/sitio/>

8 Véase [www.cepal.org/es/publicaciones/41391-informe-la-secretaria-fondo-regional-apoyo-organizaciones-movimientos-mujeres](http://www.cepal.org/es/publicaciones/41391-informe-la-secretaria-fondo-regional-apoyo-organizaciones-movimientos-mujeres)

9 Véase [www.cepal.org/oig/](http://www.cepal.org/oig/)

vinculadas especialmente a la violencia, los desastres asociados al cambio climático y los conflictos, reduciendo migraciones y situaciones de refugio, difícilmente compatibles con la idea de un mundo más justo “que no deje a nadie atrás”.

## Bibliografía

- AECID (2000): “Hacia la igualdad de oportunidades”, *Revista Cooperación Española*, nº 3, Madrid, primavera.
- (2014): *25 años Cooperando con América Latina y el Caribe*, Madrid.
  - (2015): *Guía de transversalidad de género de la AECID*, Madrid, 2015
- EUROPEAN COMMISSION (2010): “Council Conclusions on the Millennium Development Goals”, EU Plan of Action on Gender Equality and Women’s Empowerment in Development for the period 2010-2015, Bruselas, EU Neighborhood Library.
- EU (2015): *Gender Equality and Women’s Empowerment: Transforming the Lives of Girls and Women through EU External Relations 2016-2020*, Bruselas, EC, High Representative of the Unión for Foreign Affairs and Security Policy.
- (2015): “Evaluation of EU support to Gender Equality and Women’s Empowerment in Partner Countries”, Final Report, Bruselas, EC (COWI, ADE, Itad.).
- INSTITUTO DE LA MUJER (1996): “Declaración de Beijing y Plataforma para la acción”, Madrid, Instituto de la Mujer, Serie Documentos, nº 19.
- LAGARDE, M. (2014): *El feminismo en mi vida. Hitos, claves y topías. Cuadernos Inacabados*, nº 65, Madrid, Librería de Mujeres, Horas y Horas.
- MAEC (2005, 2013): II y IV Plan Director de la Cooperación Española, Madrid.
- (2007): *Estrategia de Género en Desarrollo de la Cooperación Española*, Madrid, DGPOLDE, MAEC.
  - (2015): *Estrategia de Infancia de la Cooperación Española*, Madrid.
  - (2017): “Evaluación conjunta: Evaluación de la colaboración entre la AECID y el Instituto de la Mujer”, MAEC, SECIPI.
- MINISTERIO DE IGUALDAD (2009): *Ley de Igualdad*, Madrid, Departamento de Gestión Editorial, Documentación e Información del BOE.
- MOLINA, E. y SAN MIGUEL, N. (2009): *Estudios sobre Género y Desarrollo (Balance y Propuestas)*, Colección Cuadernos Solidarios, nº 5, Universidad, Género y Desarrollo, Madrid, UAM.
- ONU (2015): *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Nueva York.
- ONU MUJERES (2013): *Joint Evaluation of Joint programmes on Gender Equality in the UN System*, Nueva York.
- (2015): “La Declaración y Plataforma de Beijing cumplen 20 años”, Informe de Síntesis, Nueva York.
  - (2018): *Hacer las promesas realidad: La igualdad de género en la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*, Nueva York.

- SAN MIGUEL, N. (2018): "From Beijing to 2030 Agenda: Lesson Learned and proposal to mainstream Gender in Development in public policies", *Revista CITECMA, Ciencia, Técnica y Mainstreaming Social*, nº 2. Universidad Politécnica de Valencia (disponible en: <https://polipapers.upv.es/index.php/citecma/article/view/9850/9830>).
- SARABIA M. et al. (2012): *Diálogos Consonantes 2008-2012*, Montevideo, Centro de Comunicación Virginia Wolf, Cotidiano Mujer.
- VALCÁRCEL, A. (2014): *Sexo y filosofía. Sobre la mujer y el poder*, Madrid, Librería de Mujeres/Horas y Horas.

13

# España y la cooperación triangular: consolidando asociaciones horizontales

*Spain and triangular cooperation:  
consolidating horizontal partnerships*

BRUNO AYLLÓN PINO \*



## PALABRAS CLAVE

**Cooperación triangular; Cooperación española; Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo; Objetivos de Desarrollo Sostenible.**

**RESUMEN** España como país miembro de la comunidad internacional, europea e iberoamericana ha acompañado el proceso de reconocimiento global de la cooperación triangular (CTR). La cooperación española (CE) ha incorporado progresivamente en la planificación estratégica y la gestión operativa las recomendaciones sobre CTR de los foros multilaterales, especialmente iberoamericanos, convirtiéndose por el incremento de su compromiso con proyectos triangulares en uno de sus actores más relevantes. Este artículo revisa el proceso que ha llevado a la CE, con especial énfasis al papel de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), a incluir la CTR entre los instrumentos de nueva generación con mayor potencial para contribuir a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

## KEYWORDS

**Triangular cooperation; Spanish cooperation; Spanish Agency for International Development Cooperation; Sustainable Development Goals.**

**ABSTRACT** Spain as a member of the international, European and Ibero-American community has accompanied the process of global recognition of triangular cooperation (TRC). Spanish cooperation (SC) has progressively incorporated into strategic planning and operational management the recommendations on TRC of multilateral forums, especially Latin American, becoming, by the increase of its commitment to triangular projects, one of its most relevant

---

\* **Bruno Ayllón Pino** es doctor en Estudios Internacionales. Investigador asociado al Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid. Miembro de la Red Iberoamericana Académica de Cooperación Internacional (RIACI).

actors. This article reviews the process that has led to SC, with special emphasis on the role of the Spanish Agency for International Development Cooperation (AECID), to include TRC among the new generation instruments with the greatest potential to contribute to the achievement of the Sustainable Development Goals (SDG).

#### MOTS CLÉS

**Coopération triangulaire; Coopération espagnole; Agence Espagnole de Coopération Internationale pour le Développement; Objectifs de Développement Durable.**

#### RÉSUMÉ

L'Espagne, en tant que membre de la communauté internationale, européenne et ibéro-américaine, a accompagné le processus de reconnaissance mondiale de la coopération triangulaire (CTR). La coopération espagnole (CE) a progressivement intégré à la planification stratégique et à la gestion opérationnelle, les recommandations des forums multilatéraux, en particulier d'Amérique latine, sur le CTR, en devenant, grâce à son engagement aux projets triangulaires, l'un de ses principaux acteurs. Cet article révisé le processus qui a conduit à la CE, en mettant l'accent sur le rôle de l'Agence Espagnole de Coopération Internationale pour le Développement (AECID), à la inclusion la CTR parmi les instruments de la nouvelle génération qui offre le plus grand potentiel de réalisation des Objectifs de Développement Durable (ODD).

### La CTR y su reconocimiento global en el siglo XXI

**D**espués de una trayectoria no siempre continua y regular, la CTR se ha encumbrado como una de las modalidades de colaboración más promisorias y atractivas. Desde que en los años cincuenta del siglo XX Estados Unidos e India pusieron en marcha un proyecto para establecer una red de emisoras de radio en Nepal y Afganistán, en el marco del Plan Colombo, la CTR ha recorrido un largo camino (Chaturvedi, 2012).

En el siglo XXI, la CTR gana un nuevo impulso en el contexto del resurgimiento de la cooperación Sur-Sur (CSS) y del reconocimiento global de sus contribuciones a la agenda de eficacia de la ayuda y a la movilización de recursos adicionales para la financiación del desarrollo. La Declaración Final de la Conferencia de Monterrey (2002) destacó la necesidad de fortalecer la CTR y su importancia para “facilitar el intercambio de opiniones sobre estrategias y métodos exitosos” (puntos 19 y 43). El Programa de Acción de Accra, endosado en el III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda (2008), remarcó las contribuciones de los países de renta media (PRM) como “proveedores de cooperación”, reconoció las particularidades de la CSS y alentó el impulso a la CTR (Punto 19 b).

En Nairobi (2009), la Conferencia de Naciones Unidas sobre los 30 años del Plan de Acción de Buenos Aires recordó “el valor del apoyo prestado a las solicitudes de los países en desarrollo a través de la CTR de los países desarrollados, de las organizaciones internacionales y de la sociedad civil que permitieron financiar programas de capacitación en terceros países y apoyar el intercambio de conocimientos, experiencias y recursos en el marco de iniciativas de CSS” (Punto 15).

El Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda (Busan, 2011) afirmó en su declaración final que la CSS y la CTR tienen el potencial de “transformar las políticas y los enfoques relativos a la prestación de servicios de los países en desarrollo al aportar soluciones locales, eficaces y adecuadas a los contextos nacionales” y se animó a todos los agentes de la cooperación a incrementar “el uso de modalidades triangulares” (Puntos 30 y 31).

El Foro de Cooperación para el Desarrollo de ECOSOC (2012) sugirió que el sistema de la ONU fuese facilitador e intermediario en la CSS y la CTR. En el informe del Secretario General para la ocasión se constató el aumento de la demanda de CTR en los países receptores. Los esquemas de triangulación contarían con el valor añadido de aprovechar las ventajas comparativas de la financiación ofrecida por los países desarrollados y de las capacidades y experiencias de los países más avanzados del Sur, brindando nuevas y más amplias posibilidades de satisfacer las necesidades y prioridades de los países receptores de menor desarrollo. Se hacía necesario enfrentar el desafío de los altos costes de transacción que implicaba la CTR. También deberían encontrarse mecanismos para administrar las tensiones relativas a la coordinación y a las diferentes visiones políticas que manifiestan los agentes de la CTR (ONU, 2012).

Durante la Primera Reunión de Alto Nivel de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCDE, México, 2014) se concluyó que la CTR está fuertemente vinculada con la CSS pero que se trataba de una modalidad de la cooperación internacional por derecho propio. La declaración final reflejó la relevancia de la CTR como una innovadora forma de crear alianzas incluyentes cuyo núcleo es el papel y la voluntad de los países receptores, ofreciendo la oportunidad de aunar la diversidad y la riqueza de experiencias, lecciones aprendidas y los diversos activos (Punto 28). La Segunda Reunión de la AGCED (Nairobi, 2016) reconoció que la CTR ofrecía modalidades prácticas promotoras de asociaciones inclusivas para los ODS situando a los países socios que reciben apoyo en el centro, proporcionando una oportunidad para llegar juntos a una diversidad de experiencias, lecciones y ventajas.

La III Conferencia Internacional sobre Financiación del Desarrollo (2015) y la Agenda de Acción de Adís Abeba dedicaron especial atención a la CTR. Se asumió el compromiso de fortalecer la CTR “como medio para reunir experiencias y conocimientos especializados pertinentes en la cooperación para el desarrollo”. Los préstamos triangulares se incluyeron entre los mecanismos innovadores de financiación (Punto 57).

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2015) afirmó que tanto la CSS como la CTR constituyen modalidades de cooperación propicias para crear capacidades eficaces y específicas en los países en desarrollo a fin de respaldar los planes nacionales de implementación de todos los ODS<sup>1</sup>.

El último hito de la consagración global de la CTR se ha producido en la declaración final de la II Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la CSS<sup>2</sup> (Buenos Aires, 20 a 22 de marzo de 2019), donde aparece de forma autónoma e individualizada sin abandonar su vinculación umbilical con la CSS y la CNS. En la capital argentina se reconoció que la CTR complementa la CSS y le añade valor para alcanzar los objetivos nacionales de desarrollo y los ODS. Como modalidad de la cooperación internacional, la CTR fomenta alianzas y confianza entre los socios al combinar recursos, capacidades y conocimientos, ampliando la gama de experiencias y de actores, expandiendo las esferas de colaboración y combinando soluciones de desarrollo adaptadas a cada contexto (ONU, 2019: puntos 12, 13 y 28).

España como país miembro de la comunidad internacional, europea e iberoamericana ha acompañado todo este proceso de reconocimiento de la CTR. Y no lo ha hecho apenas de forma inercial sino que ha ido incorporando progresivamente en su planificación estratégica y gestión operativa las recomendaciones de los foros multilaterales, especialmente iberoamericanos, convirtiéndose así por el incremento de su compromiso con la CTR en la práctica en uno de sus actores más relevantes. En los próximos apartados se revisará el proceso que ha llevado a la CE a incluir a la CTR entre los instrumentos de nueva generación con mayor potencial para contribuir a la consecución de los ODS<sup>3</sup>.

## España y la CTR: motivaciones y planificación

Los primeros registros declarativos de la CE en relación con la CTR se encuentran en las actas de la Subcomisión Mixta España-México (2002) donde los dos países manifiestan su interés por la cooperación conjunta con socios centroamericanos. Semejantes alusiones fueron repetidas en la III Comisión Mixta hispano-brasileña y en la VI Comisión Mixta hispano-argentina (2003) así como en la V Comisión Mixta

1 La CSS y la CTR constan en el ODS 17: “Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible”.

2 El Gobierno español estuvo representado por el secretario de Estado de Cooperación Internacional para Iberoamérica y el Caribe, Juan Pablo de Laiglesia, y por la directora de Cooperación con América Latina y el Caribe de la AECID, Carmen Castiella. Debe señalarse la presencia, entre otros, de ONG españolas (Oxfam Intermón) y de representantes académicos (Universidad Complutense de Madrid).

3 Por limitaciones de espacio el artículo no abordará los debates conceptuales, metodológicos y operativos sobre la CTR. Pueden consultarse al respecto los siguientes textos: Alonso, Santander y Aguirre (2011), Carrasco (2018), GPI/ETC (2019), Pezzini, Bárcena y Manservisi (2019); OECD/DAC (2018), PIFCSS (2015), Prado y Freres (2016), SEGIB (2015).

hispano-chilena (2006). También se consideraron posibilidades de triangulación de la AECID con la Comunidad Andina (MAEC/AECID, 2007).

Será con el II Plan Director (2005-2008) cuando la CTR se introduce en la planificación de la CE. El apartado 2.5 (América Latina como región prioritaria de la política de cooperación) se refiere a los países preferentes y a la exploración con ellos de modelos de “cooperación paritaria y triangular”. Este enfoque respondía a la necesidad de la CE de justificar la continuación de su apoyo a los PRM latinoamericanos que España impulsaba en los foros multilaterales y en la OCDE.

El III Plan Director (2009-2012) se hizo eco del protagonismo que obtuvo la CSS y la CTR en el Foro de Alto Nivel de Accra (2008). La CSS se recogía en el apartado de prioridades geográficas, dedicado a la asociación para la consolidación de logros del desarrollo, el llamado grupo C<sup>4</sup>. También en la IV parte sobre instrumentos y recursos. El apartado 12.1.3 (CTR y CSS) planteaba la promoción de la CSS como estrategia complementaria de la cooperación tradicional pues permitía “promover iniciativas más cercanas a las condiciones y necesidades de los países socios” y “estimular las capacidades técnicas e institucionales, tanto de donante como de receptor”. La CTR se entendía a la vez como “instrumento de la cooperación bilateral” y modalidad en la que un país donante dirige sus ayudas a un país socio menos avanzado por medio de un tercer país socio —país de desarrollo intermedio— que actuaba como país líder en la canalización de recursos y en el aporte de capacidades y recursos técnicos. Así el apoyo a las capacidades de los socios y a su fortalecimiento para la puesta en marcha de iniciativas de CSS se configuraba como una de las prioridades de la CE para los PRM ya que disponían “de capacidad instalada para ejercer como países donantes” (Gómez, Ayllón y Albarrán, 2011).

Otras motivaciones respondían a la necesidad de avanzar hacia una cooperación más eficaz, con mayores ventajas comparativas en Latinoamérica, en aras de la división del trabajo. Por otra parte, en un contexto de crisis económica, la CTR fue esgrimida como respuesta a las restricciones presupuestarias y a las estrategias de salida gradual de países que dejarían de ser receptores de AOD bilateral.

En el periodo temporal del III Plan Director se inició la práctica de suscribir Memorandos de CTR, documentos de naturaleza política-diplomática que debían desarrollarse en función de complementariedades existentes y de la identificación precisa y consensuada de prioridades temáticas y geográficas, así como de la existencia de condiciones de replicabilidad de las capacidades instaladas y consolidadas en esos países. Se señalaba así la voluntad de avanzar en esta modalidad de cooperación<sup>5</sup>.

4 Integrado por Argentina, Brasil, Costa Rica, Cuba, México, Panamá, Uruguay, Venezuela, Siria, Túnez, Egipto, Jordania y Namibia.

5 En 2009 se firmaron Memorandos de Entendimiento con Argentina, Brasil y Chile. En 2011, con El Salvador y Uruguay; en 2012, con México.

Igualmente se promovió la reflexión del conjunto de actores de la CE respecto a las perspectivas del fortalecimiento de la CTR. En este proceso fue importante la alianza de la AECID con el mundo académico, *think tanks* y los propios organismos de gestión de la cooperación en los países latinoamericanos. Mención aparte cabe a la apuesta del gobierno durante la presidencia española de la UE (2010) para impulsar una mayor aplicación de la CTR entre los socios e instituciones comunitarias<sup>6</sup>. Como consecuencia de este afán el Consejo de la UE avaló una serie de conclusiones para aumentar la CTR. España fue además un firme soporte para la creación del Equipo de Tareas de CSS en el grupo de trabajo sobre eficacia de la ayuda del CAD/OCDE (2008) y apoyó el Evento de Alto Nivel sobre CSS y Desarrollo de Capacidades en Bogotá (2010). En el ámbito de las Conferencias Iberoamericanas, el gobierno español promovió junto a sus pares la creación del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS) en la XVIII Cumbre de San Salvador (2008).

Todas estas acciones se completaron con medidas administrativas tales como el contrato de gestión de la AECID (2009-2010), que se comprometía en el avance de la CTR, y el Real Decreto 794/2010 sobre subvenciones de cooperación internacional que proporcionaba un marco legal para la financiación de los proyectos triangulares.

El IV Plan Director (2013-2016) apostó por el diseño de estrategias diferenciadas con los PRM basadas en la horizontalidad de la cooperación, la contribución a los bienes públicos globales y regionales y el empleo de instrumentos como la CTR. El apartado IV.4.3 (Trabajaremos más estrechamente con otros donantes y con países cooperantes del Sur) enmarca la CTR en el contexto de la crisis económica que golpeaba drásticamente a la CE. El apalancamiento de recursos y capacidades y la consideración de la CTR como vía privilegiada para el intercambio de conocimientos justificaban el apoyo a la CSS, al igual que la concentración geográfica de las estructuras de la AECID en terreno, asumiendo la Oficina Técnica de Cooperación (OTC) de Montevideo la gestión regional de los instrumentos de cooperación, entre ellos la CTR, con Argentina, Brasil y Chile, cuyas OTC fueron cerradas. La OTC de México fue mantenida por petición expresa de las autoridades de aquél país y por la relevancia de las Alianzas Público Privadas para el Desarrollo y de la CTR (MAEC/SECIPI, 2015)

En este periodo se firmaron sendos Memorandos de CTR con Ecuador (2014) y Perú (2015), países donde la CE proseguiría sus programas bilaterales. Se suscribieron Acuerdos de Nueva Generación (ANG) con países no prioritarios de la CE con el objetivo de implementar una estrategia renovada de cooperación horizontal y triangular<sup>7</sup> y se incluyeron referencias a la CTR en los Marcos de Asociación País (MAP)<sup>8</sup>.

6 Sesión informativa sobre CTR, Madrid, 12 de marzo de 2008; Taller España-América Latina sobre CTR, Asunción, 23 de abril de 2009; Taller de Experiencias y Perspectivas de los Donantes Europeos sobre CTR, Madrid, 19 de marzo de 2010.

7 Con Chile y México (2014); Brasil, Costa Rica, Panamá y Uruguay (2015); Argentina (2017).

8 El Salvador (2015-2019), Honduras (2014-2018), Haití (2015-2017), Paraguay (2012-2015) y Marruecos (2014-2016).

Si bien el IV Plan Director definió las líneas de actuación con los países latinoamericanos más activos en la CTR la ausencia de una estrategia específica para esta modalidad de cooperación fue señalada como una limitación para el aprovechamiento pleno y sistemático de las potencialidades de la triangulación. No obstante, la CTR se incluyó en la Guía de Modalidades e Instrumentos de Cooperación de la AECID (2014) y se formularon unas orientaciones para la evaluación de iniciativas triangulares (SGCID, 2015).

El V Plan Director (2018-2021) sufrió la inestabilidad política de la XII Legislatura (marcada por la quiebra del bipartidismo y por ser la más corta de la historia de la democracia con apenas 111 días) que retrasó su aprobación. Por otra parte, la crisis económica y política se abatió sobre los socios latinoamericanos más activos en la promoción de la CSS, constatándose una reducción en su interés y una caída en el número de proyectos ejecutados desde los 795 del año 2012 a los 680 de 2016 (SEGIB, 2018). Es también el Plan que coloca en el corazón de la CE la Agenda 2030.

El texto del Plan Director afirma que “la cooperación con los PRM es una seña de identidad de la CE” que ha movilizó la búsqueda nuevas modalidades “más allá de las fronteras tradicionales de la cooperación internacional para el desarrollo”. El uso de estrategias de cooperación diferenciadas con los “países de asociación de renta media” abre la puerta a una mayor profundización en la CTR y al establecimiento de ANG con los “países de cooperación avanzada”. El alineamiento de la CE con la Agenda 2030 se manifiesta en la identificación de la CSS y la CTR con “la filosofía de los ODS”.

En este periodo la consideración de la CTR como instrumento de la CE se hace presente en los MAP de Bolivia (2018-2021), Ecuador, República Dominicana y Perú (2019-2022). El Plan de Acción de la AECID (2018) ratificó el papel de la CTR en la panoplia de instrumentos de la CE con la novedad de su extensión a África (Senegal) y al norte de África (Marruecos), además del anuncio de nuevas iniciativas conjuntas con la UE (Congreso de los Diputados, 2019).

## **La participación de la AECID en proyectos triangulares y en el diálogo técnico**

La AECID adoptó desde el inicio de su implicación en proyectos de CTR un enfoque experimental, gradualista y de tanteo. A partir de 2005 se registran las primeras operaciones de CTR, siendo Haití el “laboratorio” inicial para la CE en la práctica de esta cooperación a tres bandas. El país caribeño fue el destino entre 2005 y 2007 de 4 iniciativas modestas de CTR con aportación española estimada de cerca de 500.000 euros. Argentina, Brasil, Chile y México fueron los socios en estos proyectos.

En una siguiente fase, entre 2009 y 2011, se incrementaron los proyectos (9) y sus montos financieros hasta alcanzar casi los 20 millones de euros, de los cuales 18 se

destinaron a ayuda alimentaria a Haití en triangulación con Brasil. Argentina y Uruguay que fueron los socios principales<sup>9</sup>. Entre 2012 y 2015, el número de proyectos saltó a 25, por un valor de 2.500.000 euros y México como socio oferente destacado con 9 proyectos<sup>10</sup> (Prado y Freres, 2016).

Una revisión de los Informes sobre la CSS en Iberoamérica sobre proyectos de CTR, con las precauciones metodológicas que deben tomarse en su contabilización, muestra una tendencia al alza progresiva en la triangulación participada por la CE. Se pasó de dos proyectos en 2010 y una participación del 5% en el total reportado por los segundos oferentes, a siete proyectos en 2013 (10,3% de todos los proyectos), 17 en 2014 (18,9%) —cifra y porcentaje repetidos en 2015— y 20 proyectos en 2016 (20%). En los tres últimos informes de la SEGIB, España encabeza junto a Alemania y otros países el pódium de principales socios oferentes (SEGIB, 2016 a 2018).

Recurriendo a otras fuentes, la base de datos de CTR de la OCDE compila entre 2012 y 2017 un total de 45 proyectos triangulares de la CE<sup>11</sup>, con montos en su mayoría (25) inferiores a 100.000 dólares y con un número significativo (14) entre 100.000 y 500.000 dólares. Los segundos oferentes socios de España en la triangulación son México (13 proyectos), Costa Rica (11), Uruguay (5), Chile y El Salvador (4), Ecuador (2) Brasil y Argentina (1). Los principales socios receptores fueron Guatemala (7 proyectos), El Salvador (6), Bolivia (5), República Dominicana (4), Paraguay (3), Costa Rica, Ecuador y Nicaragua (2), Colombia, Haití, Panamá y Perú (1). Según la OCDE, España se colocaba entre los socios más relevantes de la CTR en la franja de 50 a 100 proyectos, por detrás de Alemania, Chile y México con más de 100 proyectos (GPI/ETC, 2019).

En cuanto al perfil sectorial predominan los proyectos de fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades gubernamentales seguidos por los proyectos de medio ambiente, salud, agricultura y salud alimentaria, desarrollo económico, género, educación y prevención de desastres. Las asistencias técnicas, cursos y seminarios de formación y la elaboración de manuales, planes, guías metodológicas y diagnósticos constituyen las principales contribuciones del intercambio de conocimientos de la CE.

De las experiencias españolas en CTR debe destacarse el Fondo Mixto de Cooperación Triangular Chile-España, que cumple 10 años de vida<sup>12</sup>. En efecto, Chile es uno de

<sup>9</sup> No se consideran las acciones de CTR, de menor envergadura y con carácter puntual.

<sup>10</sup> Costa Rica participó en iniciativas que difícilmente pueden considerarse del porte de un proyecto.

<sup>11</sup> No se incluyen proyectos de apoyo al desarrollo institucional de las agencias de cooperación de países latinoamericanos ni proyectos regionales. Agradezco a la estudiante en prácticas Adela Bergolo la ayuda en el análisis de los datos de la OCDE.

<sup>12</sup> Existe otro fondo de similares características con México, aunque la CTR es apenas un componente de un conjunto de iniciativas bilaterales de cooperación técnica, científica y tecnológica.

los principales socios de la CE en la CTR. Así lo demostró el compromiso asumido en 2009, cuando los dos países firmaron un nuevo acuerdo de cooperación en un momento en que el III Plan Director no consideraba prioritario a Chile. El Fondo Mixto fue constituido a partir de contribuciones financieras compartidas. Inició sus operaciones en 2011. Durante la primera fase (2011-2014) España aportaba el 70% de los recursos y Chile el 30%. En la segunda fase se alcanzó la paridad financiera 50/50 y 1.200.000 euros de recursos totales. El número de proyectos financiados en cada una de las dos fases ha sido el mismo: 4 proyectos que responden a dos líneas de trabajo iniciales (apoyo institucional a la Agencia de Cooperación Internacional de Chile [AGCID] y proyectos en beneficio de terceros países latinoamericanos y caribeños). Posteriormente se añadió una tercera línea de gestión del conocimiento (seguimiento y aprendizaje).

Una de las innovaciones del Fondo fue la creación de un mecanismo de gobernanza a través de un Comité Técnico Ejecutivo, de composición paritaria, y de una Secretaría Técnica integrada por un funcionario de la AGCID. Además, cada uno de los proyectos cuenta con un Comité Multilateral de Coordinación y Seguimiento Virtual integrado por la AECID y sus OTC, la Secretaría Técnica del Fondo y la AGCID, la institución ejecutora chilena y sus contrapartes beneficiarias y la Cancillería/Agencia de cooperación del socio receptor (AGCID/AECID, 2019).

Finalmente, el compromiso de la CE con la CSS y la CTR no se restringe a la realización de proyectos. Es en el diálogo político y en el apoyo financiero y técnico al debate sobre la CTR en sus múltiples dimensiones (metodológico, gestión operativa, evaluación, financiación, sistemas de información, etc.) donde el soporte de la CE adquiere un rol de inductora de consensos, promotora de procesos de reflexión e impulsora de la visibilidad regional y global de la CSS y la CTR iberoamericanas<sup>13</sup>.

## Conclusiones: el camino a recorrer

En sus 30 años de existencia la AECID ha ejercido el liderazgo de la CE y ha sabido adaptar su filosofía, estrategias e instrumentos a las cambiantes realidades del desarrollo y la cooperación internacional. Por ello, desde que hace diecisiete años se hiciera mención por primera vez a la CTR, en el marco de la Comisión Mixta España-México, el balance general del apoyo a la CSS mediante la promoción de proyectos de CTR y la implicación en el diálogo global y regional es claramente positivo, como se ha mostrado sin carácter exhaustivo en este artículo.

<sup>13</sup> La CE es la mayor financiadora del PIFCSS (250.000 euros en 2015). Su contribución permite la publicación anual del Informe de CSS de la SEGIB. La firma de un Memorando de Entendimiento AECID-PIFCSS (2014) puso a disposición del PIFCSS los Centros de Formación de la AECID, que han albergado diferentes talleres y seminarios de los países miembros.

Si bien las realizaciones concretas son evidentes es necesario señalar algunos elementos que permitan a futuro ampliar, profundizar y dotar de un carácter más estratégico a las iniciativas de CTR en las que participa la CE.

En primer lugar, aunque los sucesivos Planes Directores hayan considerado de forma incremental las potencialidades y ventajas de la CTR, cabría caminar en el sentido de superar la visión instrumental de esta modalidad para enmarcarla en una estrategia más holística de apoyo a la CSS que no debería reducirse a los proyectos triangulares. Un paso notable es la firma de ANG que son en realidad acuerdos de colaboración muy generales entre la AECID y las Agencias o Direcciones Generales de Cooperación de los socios latinoamericanos. Sin embargo, por diferentes motivos entre los que habría que considerar la crisis económica de nuestros socios, estos ANG no han tenido a día de hoy el suficiente empuje para incentivar una mayor práctica de la CTR ni para la exploración sistemática de sus potencialidades.

En segundo lugar, a la vista del análisis de los proyectos de CTR de la CE, es evidente que hay países como Argentina y Brasil que no ocupan todavía el lugar que les corresponde como socios de España en la triangulación. Sin duda, el cierre de las OTC en Buenos Aires y Brasilia puede ser un factor explicativo pero cabría un mayor esfuerzo en la interlocución con las instituciones cooperantes de esos países en el sentido de incentivar programas conjuntos de CTR.

En tercer lugar, respecto a la financiación, la existencia de Fondos Mixtos con Chile y México debería ser ampliada, cuando se reúnan las condiciones necesarias, a otros países que manifiesten interés y capacidades técnicas y financieras suficientes. En esta línea, podría considerarse la creación de un Fondo regional para la CTR con Latinoamérica que atienda a países con menos capacidad financiera que Chile o México. La experiencia alemana ha sido evaluada positivamente por los países socios, y la AECID ha participado como invitada a las Conferencias regionales sobre CTR promovidas por la GIZ, de modo que un intercambio de experiencias podría contribuir a la reflexión sobre la conveniencia e implicaciones de ese modelo de financiación.

En cuarto lugar, la inclusión de la sociedad civil española y de los gobiernos locales en las iniciativas de triangulación, a pesar de algunas experiencias puntuales, continúa siendo una asignatura pendiente a diferencia de otros países europeos y latinoamericanos, como Noruega y Chile. Por cierto, este fue uno de los temas más relevantes debatidos en la Conferencia de Buenos Aires sobre CSS. Impulsar una más amplia socialización de la CTR entre todos los agentes de la CE, promover publicaciones temáticas y brindar acciones formativas podrían contribuir a no dejar a nadie atrás en el proceso de apoyo a la CSS.

Finalmente, conforme a las recomendaciones de los *peer review* del CAD/OCDE, “uno de los desafíos señalados que España continúa teniendo es como monitorear y

evaluar en conjunto la CTR<sup>14</sup>, focalizando este ejercicio en la búsqueda de un nuevo modelo basado en el conocimiento y la innovación (OECD/DAC, 2011 y 2016).

## Bibliografía

- AECID (2014): *Guía de modalidades e instrumentos de la Cooperación*, Madrid.
- AGCID/AECID (2019): *Fondo Mixto de Cooperación Triangular Chile-España. Síntesis de los primeros 10 años de trabajo conjunto*.
- ALONSO, J. A.; SANTANDER, G. y AGUIRRE, P. (2011): *La cooperación triangular española en América Latina: un análisis de dos experiencias de interés*, Fundación Carolina/CeALCI/ICEI-UCM, DT n° 51, Madrid.
- CARRASCO, G. (2018): “Cooperación trilateral Sur-Sur al Desarrollo: por una descolonización de la solidaridad”, *Revista CIDOB*, n° 120, pp.147-170.
- CHATURVEDI, S. (2012): *Characteristics and Potential of Triangular Development Cooperation (TDC): Emerging Trends, Impact and Future Prospects*, Paper presented at the Background document for the 2012 UN Development Cooperation Forum, Nueva York.
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2019): “Comparecencia de la directora de la AECID, Doña Aína Calvo Sastre”, Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Diario de Sesiones n° 732, 19 de febrero.
- GÓMEZ, M.; AYLLÓN, B. y ALBARRÁN, M. (2011): *Reflexiones prácticas sobre cooperación triangular*, Madrid, CIDEAL.
- GPI/ETC (2019): “Triangular Cooperation in the Era of the 2030 Agenda: Sharing Evidence and Stories from the Field”, Global Partnership Initiative on Effective Triangular Co-operation, Draft Report.
- MAEC (2005): II Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, Madrid.
- (2009): III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012, Madrid.
- (2013): IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016, Madrid.
- (2018): V Plan Director de la Cooperación Española 2018-2021, Madrid.
- MAEC/AECID (2007): “Nota informativa sobre actuaciones de cooperación triangular de la SG de cooperación con países de América del Sur”, Madrid, 14 de febrero.
- (2018): Plan de Acción de la AECID, 25 de mayo, Madrid.
- MAEC/FONDO MIXTO DE COOPERACIÓN TRIANGULAR CHILE-ESPAÑA (2014): “Evaluación final del proyecto triangular Chile-España-Paraguay”, Madrid, septiembre.
- MAEC/SECIPI (2015): “Balance de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en España en la X Legislatura (2011-2015)”, Madrid.
- OECD/DAC (2011): “Spain. Development Assistance Committee. Peer Reviews”, París.

<sup>14</sup> A la fecha solo existe una evaluación final del proyecto triangular Chile-España-Paraguay (MAEC/Fondo Mixto de CTR Chile-España, 2014).

- (2016): “OECD Development Co-operation Peer Reviews. Spain”, París.
- (2017): “Triangular co-operation repository of projects” (disponible en: <http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/triangular-co-operation-repository.htm>).
- ONU (2012): “Estado de la Cooperación Sur – Sur”, *Informe del Secretario General*. (A/67/208), 30 de julio, Nueva York.
- (2019): “Documento final de Buenos Aires de la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur”, A/CONF.235/1, 11 de marzo.
- PEZZINI, M.; BÁRCENA, A. y MANSERVISI, S. (2019): “Triangular, the shape of things to come?”, *Opinion*, Devex.com, 28 de marzo.
- PIFCSS/SEGIB (2015): *Guía orientadora para la gestión de la cooperación triangular en Iberoamérica*, DT nº 8, San Salvador.
- PRADO, J. P. y FRERES, C. (2016): “Renovando alianzas del desarrollo en Iberoamérica. La cooperación triangular hispano-latinoamericana”, en SEGIB/PIFCSS, *Cuadernos Técnicos de Trabajo sobre Cooperación Sur-Sur*, San Salvador, vol. 1, pp. 217-249.
- SEGIB (v. a.): *Informe sobre la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica, 2010 a 2018*, Madrid.
- SGCID (2015): “Orientaciones para la evaluación de iniciativas de la Cooperación Triangular”, División de Evaluación/Gestión del Conocimiento, nota técnica nº 1, mayo.



14

# La acción humanitaria en la AECID: orígenes e hitos en su evolución

## *The humanitarian action in AECID: origins and milestones in its evolution*

FRANCISCO REY MARCOS  
Y ALICIA PÉREZ DAZA\*

### PALABRAS CLAVE

**Acción humanitaria; Oficina de Acción Humanitaria (OAH); Crisis humanitarias; Cumbre Humanitaria Mundial; Coordinación de la ayuda; START (Spanish Technical Aid Response Team).**

**RESUMEN** El artículo analiza la evolución del componente humanitario del trabajo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) planteando algunos de los hitos en la consolidación de la acción humanitaria dentro de la Agencia.

### KEYWORDS

**Humanitarian action; Humanitarian Action Office (HAO); Humanitarian crises; World Humanitarian Summit; Aid coordination; START (Spanish Technical Aid Response Team).**

**ABSTRACT** The article analyzes the evolution of the humanitarian component of the work of the AECID by raising some of the milestones in the consolidation of humanitarian action within the Agency.

### MOTS CLÉS

**Action humanitaire; Bureau de l'Action Humanitaire (BAH); Crises humanitaires; Sommet humanitaire mondial; Coordination de l'aide; START (Spanish Technical Aid Response Team).**

**RÉSUMÉ** L'article analyse l'évolution de la composante humanitaire du travail de l'AECID et présente certaines des étapes clés de la consolidation de l'action humanitaire au sein de l'Agence.

\* Francisco Rey Marcos es codirector del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH).

Alicia Pérez Daza es investigadora del mismo Instituto.

## Introducción

La respuesta de emergencia ha estado presente en el trabajo de la AECID prácticamente desde su creación como AECEI en el año 1988. Sin embargo, no fue hasta el Plan Director 2005-2008, la posterior Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria de la Cooperación Española de 2007 y la creación de la Oficina de Acción Humanitaria (OAH) que la Agencia comenzó a contar con una visión estratégica y un encaje institucional claro respecto de los temas humanitarios. Desde entonces, los avances han sido importantes y la movilización, por vez primera, de los equipos START (siglas en inglés de Spanish Technical Aid Response Team) en la respuesta al ciclón Idai en Mozambique en el año 2019, marca un hito en esta evolución. La AECID ocupa hoy un papel esencial en la acción humanitaria española, habiéndose dado también importantes pasos en materia de coordinación con el resto de actores. No obstante, los importantes recortes presupuestarios en materia humanitaria y la elevada rotación del personal al frente de este tema en la AECID han afectado a la consolidación de estos esfuerzos.

Desde el Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH) llevamos realizando, en colaboración con otras entidades, un seguimiento de la acción humanitaria española desde el año 2003 y en nuestros Informes anuales se ha analizado de modo extenso y detallado esta evolución<sup>1</sup>. En el presente artículo, sobre la base de este trabajo del IECAH y otros trabajos de los autores, queremos dar una visión panorámica de la misma, planteando algunos de los hitos fundamentales. En unos momentos en que los acaba de aprobarse la nueva Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española (2019-2026) en la que se contiene una visión amplia de la acción humanitaria, con énfasis en la protección de las personas afectadas por desastres o conflictos y en la articulación con otros instrumentos, la AECID, y no solo la OAH, debe adaptar muchos de sus modos de trabajo a esta nueva visión y a los enfoques que provienen de compromisos internacionales asumidos por nuestro país. Los retos de futuro son muchos.

## Antecedentes del trabajo humanitario de la AECID

Aunque tomó fuerza algo más tarde que otras facetas o instrumentos, la ayuda humanitaria ha formado parte de la cooperación española desde su inicio. Hasta la década de los ochenta eran, no obstante, muy pocas las organizaciones que trabajaban en este terreno y la incipiente cooperación pública no le prestaba especial atención. La respuesta de emergencia en el seno de la AECEI dependía del Gabinete y no existían

---

<sup>1</sup> Pueden consultarse los diversos informes en la web [www.iecah.org](http://www.iecah.org). El más reciente en <http://iecah.org/index.php/informes/3456-informe-2017-2018-la-accion-humanitaria-en-2017-2018-una-accion-multiple-pero-insuficiente>

protocolos ni criterios de actuación establecidos. Fueron los cambios en el escenario internacional de finales de los ochenta y las grandes crisis de la década de los noventa, Ruanda, Balcanes... y muy especialmente el huracán Mitch en 1997, los que fueron extendiendo el trabajo de la Agencia y de algunas ONG haciendo ver que no bastaba con la buena voluntad y las respuestas epidérmicas tras los desastres de todo tipo, sino que este era un sector que necesitaba de un esfuerzo de profesionalización y especialización importante. Hay que citar en estos antecedentes el trabajo precursor en materia de asistencia médica de urgencia liderado por el desaparecido Juan Bartolomé desde el Gabinete de la AECI (IECAH-AECID, 2006). La respuesta a estas crisis permitió ver también el importante apoyo ciudadano hacia las cuestiones humanitarias aunque, se tratara de reacciones emotivas y episódicas. No obstante, los fondos públicos destinados a estas cuestiones fueron muy escasos y únicamente gracias a fondos privados y a los provenientes de la Oficina Humanitaria Europea (ECHO) que acababa de crearse, se pudo comenzar a especializar y consolidar un pequeño sector humanitario en nuestra cooperación.

Este escaso compromiso público con las cuestiones humanitarias y, por qué no decirlo, una cierta incompreensión sobre las particularidades de este instrumento, llevaron a que la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) de 1998 recogiera una definición confusa, limitada y anticuada de la ayuda humanitaria que no ha facilitado, ni contribuido a que otros actores se incorporaran de modo adecuado al sector. Decir, como dice el artículo 12 de la LCID que “la ayuda humanitaria consiste en el envío urgente, con carácter no discriminado, del material de socorro necesario, incluida la ayuda alimentaria de emergencia...” es anticuado y restringido. Esta concepción de envío de material ha marcado la ayuda española desconociendo que hay otros muchos modos de ayuda que no consisten en esa simplificación del concepto (Rey, 2007).

El Plan Director 2001-2004 incorporaba algunas novedades en el epígrafe Estrategias de intervención: prioridades sectoriales, que incluía un original apartado de Prevención de Conflictos en el que se enfatizaba la “puesta en marcha de una acción diferenciada, adecuándola a los diferentes supuestos de conflicto e integrando sistemáticamente las acciones de ayuda humanitaria de emergencia y rehabilitación”. Además en el apartado dedicado a los instrumentos incorporaba consideraciones en materia humanitaria más avanzadas que la propia LCID como la consideración de la dimensión de protección, la utilización del término acción humanitaria en algunos casos, y la fijación de compromisos en materia presupuestaria e institucional como el fortalecimiento de la Unidad de ayuda humanitaria de la AECI.

Hay que citar que, pese a contadísimas excepciones, la incipiente comunidad humanitaria española estuvo bastante al margen de las iniciativas internacionales en esta materia. Ni la Evaluación conjunta tras el genocidio de Ruanda, ni el Código de Conducta de ayuda humanitaria de las ONG de 1994, ni el proyecto Esfera de 1997, ni el resto de proyectos de calidad, contaron con participación activa de los actores

españoles. Únicamente la presencia española en ECHO, muy fuerte en esos años, contribuyó a vincularnos con el dinámico mundo humanitario internacional (Rey, 2007).

### **El Plan Director 2005-2008: un hito fundamental**

El Plan Director 2005-2008 supuso un hito en la formalización de la acción humanitaria como un componente esencial de nuestra cooperación, al incluir un capítulo específico al respecto. Los contenidos en materia humanitaria del Plan Director suponen de hecho una “recuperación del tiempo perdido” y un alineamiento con las posiciones de otros donantes y, fundamentalmente, de la ONU y de la Unión Europea. La incorporación de España a la iniciativa de la Buena Donación Humanitaria (GHD, por sus siglas en inglés) en ese periodo, supuso la culminación de ese proceso de normalización previsto en el Plan Director.

El capítulo de acción humanitaria incluía algunas novedades destacables:

- ▮ Reconocimiento del papel creciente que la acción humanitaria tiene dentro de la cooperación en el nuevo contexto internacional y respeto a su especificidad.
- ▮ Reconocimiento de la limitada definición de la acción humanitaria que da la LCID.
- ▮ Énfasis en el respeto del marco internacional y en los principios y valores de la acción humanitaria.

Así, el Plan Director proclamaba que:

El criterio vector de todas las actuaciones humanitarias de la Cooperación Española estará orientado hacia las víctimas de desastres de cualquier tipo con el objetivo de satisfacer sus necesidades básicas, restablecer sus derechos y garantizar su protección. Prevenir y aliviar el sufrimiento con una motivación de humanidad y desde un principio de imparcialidad, neutralidad y no discriminación son las premisas fundamentales de toda acción humanitaria. La acción humanitaria española se basará en el respeto profundo de los principios y valores humanitarios acordados internacionalmente y de acuerdo al Derecho internacional.

Como ejes estratégicos y compromisos se establecen entre otros:

- ▮ Adecuación institucional de los órganos de la cooperación española existentes a las particularidades requeridas en la acción humanitaria de tal forma que se consiga una mayor eficacia tanto en su articulación como en su ejecución. Se propone una Oficina de Ayuda Humanitaria dentro de la AECI que deberá

contar con la suficiente capacidad logística y de recursos humanos adecuados para poder trabajar de modo eficaz.

- 】 Concepto amplio de acción humanitaria que abordará las fases previas al desastre (preparación, mitigación y prevención) junto con las posteriores (rehabilitación en general con sus componentes de reconstrucción, reconciliación, etc.) y dentro de un continuum operacional.
- 】 Compromiso con las tareas de sensibilización e incidencia sobre cuestiones humanitarias. Se impulsará este tipo de trabajo en foros internacionales y de cara a la sociedad española.
- 】 Apoyo a los sistemas coordinados de información, identificación y análisis de necesidades que eviten la duplicidad de misiones de carácter exploratorio y que optimicen los recursos de los diversos actores nacionales e internacionales.
- 】 Fortalecimiento del papel de las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) y de las Embajadas de España sobre todo en aquellos países prioritarios y proclives a desastres o crisis de todo tipo.
- 】 Crecimiento porcentual con el objetivo de llegar al 7% de la AOD bilateral al final de la legislatura. Establecimiento de líneas presupuestarias específicas y con mecanismos de gestión adecuados.

## **La Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española de 2007 (EAH)**

Concretando aún más lo dispuesto en el Plan Director, los objetivos más destacables de la Estrategia (MAEC, 2007) son:

- 】 Mejorar la capacidad y la eficacia de la respuesta humanitaria de la cooperación española aumentando la cantidad y calidad de la misma.
- 】 Mejorar los dispositivos de relación y coordinación entre todos los actores involucrados, estimulando la participación de la sociedad civil.
- 】 Aumentar el compromiso de la cooperación española con las iniciativas internacionales en la materia.
- 】 Contribuir a la reducción de riesgos y a la lucha contra la vulnerabilidad extrema, articulando las respuestas a corto plazo con aquellas a medio y largo plazo.

- ▮ Insertar la acción humanitaria en el conjunto de la cooperación española de un modo adecuado, que mantenga su especificidad pero impulse las sinergias con el resto de instrumentos.
- ▮ Contribuir a la mayor toma de conciencia nacional e internacional sobre la necesidad de prevenir y responder más eficazmente a los desastres de todo tipo.

Las actuaciones prioritarias para cada uno de los objetivos de la EAH 2007 son:

Objetivo 1	Fijación de un monto específico dedicado a acción humanitaria. Asignación de líneas específicas de financiación, y de modalidades previsibles y flexibles. Reforma y fortalecimiento de la AECID en estas áreas, de forma que sea la unidad responsable de acción humanitaria encargada de todas las fases del ciclo, desde prevención y preparación hasta rehabilitación inmediata. Elaboración de protocolos de actuación. Incorporación de criterios de calidad: Esfera o COMPAS.
Objetivo 2	Puesta en marcha de mecanismos estables de coordinación con todos los actores. Seguimiento de las Directrices de Oslo en la participación de contingentes militares en tareas humanitarias.
Objetivo 3	Apoyo al Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF) y a iniciativas de la Oficina de Coordinación de los Asuntos Humanitarios (ÓCHA) en materia multilateral, y al fortalecimiento del sistema. Elaboración del Plan de cumplimiento de la Buena Donación Humanitaria.
Objetivo 4	Fomento de acciones de reducción de riesgos. Fortalecimiento de sistemas locales de prevención y respuesta.
Objetivo 5	Impulso del trabajo de las OTC en la materia. Planes de contingencia. Incorporación de la acción humanitaria a los instrumentos de planificación geográfica.
Objetivo 6	Promoción y divulgación de la GHD.

En este sentido, la Estrategia de 2007 resulta un documento muy ortodoxo, en línea con el enfoque de la mayor parte de países donantes y que aspira a situar la acción humanitaria de modo claro en el conjunto de la cooperación. Desde entonces ha sido el marco de referencia conceptual y político fundamental de la acción humanitaria de la AECID.

## La creación de la OAH

Por fin, en línea con los avances producidos en los documentos anteriores, en el año 2007 en el proceso de reforma de la Agencia, se crea en su seno la OAH. Conforme al Estatuto de la AECID constituye una de las unidades en las que se estructura la cooperación española (Real Decreto 1403/2007, de 26 de octubre). Desde entonces, la OAH ha sido la unidad que ha impulsado y dirigido la acción humanitaria dentro de la AECID. Es por tanto, el órgano operativo básico de la acción humanitaria española.

De modo descriptivo y tomando sus propios datos, la AECID ha desarrollado mecanismos de financiación humanitaria flexibles y ágiles, como son los convenios de

emergencia con ONG humanitarias, las subvenciones de Estado para las intervenciones de acción humanitaria y los fondos humanitarios con los principales socios internacionales. De esta manera, la OAH trabaja estrechamente con OCHA y las agencias, programas y fondos de Naciones Unidas (PMA, ACNUR, UNICEF, principalmente), así como con las agencias del Movimiento de la Cruz Roja (Federación Internacional de la Cruz Roja, Comité Internacional de la Cruz Roja y Cruz Roja Española), ECHO, ONG especializadas y otros donantes, ya sean países del entorno europeo o nuevos donantes emergentes<sup>2</sup>.

### **La OAH de la AECID en cifras<sup>3</sup>**

---

La evolución de los fondos humanitarios gestionados desde la AECID y, en particular, desde la OAH es un fiel reflejo del impacto que los recortes presupuestarios han tenido en esta modalidad de ayuda. Durante el año 2017, el presupuesto total ejecutado por la AECID en materia de acción humanitaria fue de 40.095.311,37 euros, lo que supone un incremento del 15,70% respecto al año anterior. De ese presupuesto, la OAH gestionó 36,69 millones de euros (91,5%), porcentaje que en 2016 se situó en el 76,68%. Este incremento muestra que la OAH es de facto el principal actor público en materia de acción humanitaria en España.

Los fondos de acción humanitaria no canalizados a través de la OAH, durante 2017, han sido gestionados por la Dirección de Cooperación Multilateral, Horizontal y Financiera a través de los convenios de emergencia y de la convocatoria de proyectos de ONG. Esta cifra asciende a 3,4 millones, lo que supone un 8,5% respecto del total del presupuesto gestionado por la AECID.

### **Canalización y distribución de fondos**

---

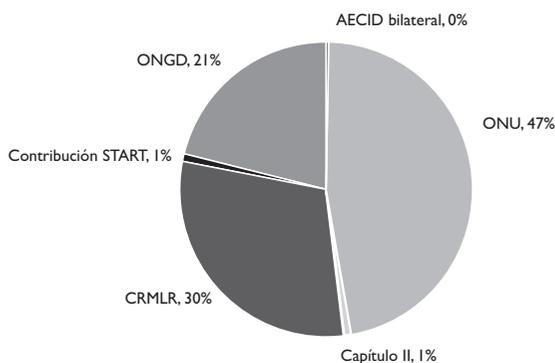
Las Agencias de Naciones Unidas junto con otros organismos internacionales han sido durante 2017 los principales mecanismos de canalización de los fondos de acción humanitaria (18.672.815 euros), como viene siendo habitual en la cooperación española pública. A pesar de que se ha producido un incremento de los fondos canalizados por estos organismos respecto a 2016 de 785.773 euros, en términos porcentuales han pasado de gestionar el 67,31% en 2016 al 46,57% en 2017. Es destacable que las intervenciones directas por parte de la AECID se han reducido al 0,3% del total de la ayuda con una única intervención en Perú de 150.000 euros.

---

<sup>2</sup> Algunos datos tomados de <http://www.aecid.es/ES/ah/oficina-ah>

<sup>3</sup> Todos los datos tomados de los informes del IECAH: [www.iecah.org](http://www.iecah.org)

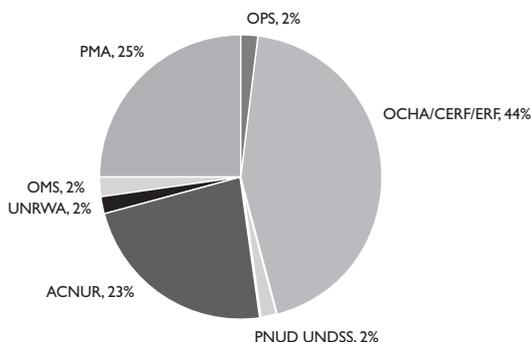
**Figura 1. Distribución del gasto de la AECID por tipo de entidad financiada, 2017**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

De los aportes realizados a Agencias de Naciones Unidas y otros organismos internacionales, los realizados al CERF continúan siendo los que suponen un mayor porcentaje de fondos (7.300.000 euros, 44%), seguido del PMA (4.200.000 euros, 25%) y de ACNUR (3.715.000, 23%).

**Figura 2. Contribuciones a organismos internacionales en 2017**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

## Otros avances en el trabajo de la OAH

De modo telegráfico enumeramos a continuación algunos de los logros de la OAH que han supuesto avances hacia una acción humanitaria de mayor calidad:

- » Puesta en marcha de procesos de planificación a través de Estrategias humanitarias de contexto para aquellos contextos prioritarios:

- Estrategia humanitaria de contexto América Latina y Caribe 2018-2019.
- Estrategia humanitaria de contexto Sahel y Lago Chad 2018-2019.
- Estrategia humanitaria de contexto de Campamentos de Refugiados Saha-rauis 2018-2019.
- Estrategia humanitaria de contexto Palestina 2018-2019.

Dicha herramienta de planificación está demostrando ser un instrumento positivo, sencillo y concreto que establece unas bases claras en aquellos contextos en los que se va a concentrar el mayor esfuerzo de la acción humanitaria de la AECID.

- 】 La OAH ha hecho un importante esfuerzo en materia de coordinación de la cooperación autonómica y ha logrado que se renovase el Convenio de colaboración con las Comunidades Autónomas en materia de acción humanitaria. Se han ido sumando paulatinamente hasta 10 CCAA y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) en calidad de observadora. Este convenio tiene por objetivo mejorar la coordinación de la ayuda, la consecución de mayor impacto y resultados cuantitativos y cualitativos, así como la mejora del seguimiento y la evaluación de las intervenciones humanitarias llevadas a cabo en materia de prevención, emergencia, atención a crisis crónicas, rehabilitación y recuperación temprana y protección en favor de las víctimas. La duración del Convenio es de 4 años y cada CCAA firmante tiene la obligación de aportar un mínimo de 50.000 euros de manera anual, la AECID un millón de euros. Es previsible que algunas CCAA se sumen a la presente iniciativa en 2019.
- 】 Instrumentos de financiación en línea con tendencias internacionales. Además de los Convenios plurianuales, en 2017 por primera vez se lanzó una convocatoria de acción humanitaria para ONG españolas en concurrencia competitiva, que continuó durante 2018.
- 】 Movilización por vez primera del Equipo START (conocido como Chalecos Rojos) tras el proceso de verificación por parte de la Organización Mundial de la Salud del equipo médico español que fue finalmente confirmado en 2018.
- 】 Se ha aprobado el primer proyecto español de cooperación delegada de la UE en acción humanitaria: la segunda fase de la Alianza Shire, un partenariado público privado en materia de energía en campamentos de personas refugiadas eritreas en Etiopía.
- 】 En el marco de la diplomacia humanitaria, en el cual España juega cada vez un papel más relevante, es destacable:
  - Tras cinco años de ausencia, la AECID volvió al grupo de donantes del Comité Internacional de la Cruz Roja.

- En 2018 ha entrado en la troika del Grupo de Donantes de OCHA que pasará a presidir en el año 2019.

## Planificando hacia el futuro: Estrategia de Acción Humanitaria, 2019-2026

La EAH 2007 fue evaluada en 2017/2018 y sus resultados, presentados públicamente, incorporan algunas propuestas y consideraciones útiles para el trabajo futuro (DGPOLDES, 2018). Asimismo, en los diversos Exámenes de Pares del CAD sobre la cooperación española, el último realizado en 2016, se han incluido apartados referentes a la acción humanitaria con algunas recomendaciones de relevancia (OCDE, 2016). Sobre esta base y en consulta con los actores implicados se elaboró la nueva EAH 2017-2026 que en resumen plantea:

### Objetivo

Contribuir mediante una respuesta basada en principios humanitarios y alineada con compromisos asumidos internacionalmente, a salvar y proteger vidas, aliviar el sufrimiento y mantener la dignidad humana antes, durante y después de crisis humanitarias, mejorando la calidad y rendición de cuentas.

El objetivo de la EAH se concreta en tres líneas estratégicas básicas. La primera, centrada en la protección y el respeto de los marcos jurídicos y principios humanitarios, permite incorporar las cuestiones vinculadas con diplomacia humanitaria y en general con el enfoque de derechos, así como poner énfasis en el respeto a principios como elemento sustancial.

La segunda línea, orientada a la mejora de la coherencia en un sentido amplio, permite abordar las cuestiones vinculadas con la articulación de instrumentos, el nexo humanitario-paz-desarrollo, la vinculación con acciones de cooperación para el desarrollo, el enfoque de resiliencia, pero también los temas de coherencia entre las acciones de los diversos actores y la coordinación. Concreta algunos de los compromisos del *grand bargain* (GB).

La tercera línea, más orientada a los aspectos instrumentales, permite dar cabida al resto de compromisos del GB, así como a cuestiones de calidad, rendición de cuentas y evaluación puestas de manifiesto como prioridades por la evaluación de la anterior estrategia<sup>4</sup>.

---

4 Rebase los fines de este artículo detallar toda la Estrategia. Puede consultarse en <http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Divulgaci%C3%B3n/Comunicaci%C3%B3n/EAH%20CE%202019-2026.pdf>

La puesta en marcha de la nueva Estrategia debe ser, sin duda, el reto fundamental para la acción humanitaria española en el futuro. Y muy especialmente para la AECID.

### **Bibliografía**

---

- DGPOLDES (2018): Evaluación de la Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española (disponible en: <http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Acci%C3%B3n%20Humanitaria/Evaluacion%20de%20la%20Estrategia%20de%20Accion%20Humanitaria%20de%20la%20Cooperacion%20Espa%C3%B1ola.pdf>).
- IECAH (2018): *La acción humanitaria en 2017-2018: una acción múltiple pero insuficiente* (disponible en: <http://iecah.org/index.php/informes/3456-informe-2017-2018-la-accion-humanitaria-en-2017-2018-una-accion-multiple-pero-insuficiente>).
- IECAH Y MÉDICOS SIN FRONTERAS (MSF) (2017): *La acción humanitaria en 2016-2017: usos abusos y desusos del humanitarismo en el mundo actual* (disponible en: <http://campusiecah.org/www/Jornadas/Informe-IECAH-2017-Baja-RGB.pdf>).
- INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE CONFLICTOS Y ACCIÓN HUMANITARIA (IECAH) y AECID (2007): *Una mirada humanitaria: Juan Bartolomé*.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN (2007): *Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española* (disponible en: [http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Planificaci%C3%B3n%20estrat%C3%A9gica%20por%20sectores/DES\\_AH.pdf](http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Planificaci%C3%B3n%20estrat%C3%A9gica%20por%20sectores/DES_AH.pdf)).
- OCDE (2016): *Exámenes de Pares, ESPAÑA 2016* (disponible en: [http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/spain\\_espagnol-final\\_crc.pdf](http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/spain_espagnol-final_crc.pdf)).
- REY, F. (2007): “Acción humanitaria: hacia la clarificación de un instrumento de cooperación polémico”, en Manuel de la Iglesia-Caruncho (coord.), *Avances y Retos de la Cooperación Española*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI, pp. 325-336.



otros temas



15

# Contributions of the Project Cycle to the Design of an Evaluation Framework for South-South Cooperation within a Triangular Arrangement\*

*Contribuciones del ciclo del proyecto al diseño de un marco de evaluación para la cooperación Sur-Sur dentro de un acuerdo triangular*

JULIANA DEI SVALDI ROSSETTO \*\*



## KEYWORDS

**South-South cooperation; Triangular cooperation; Project cycle; Evaluation.**

**ABSTRACT** This article analyzes the experience of a triangular cooperation project between FAO, Brazil and six other countries in developing an innovative project cycle to incorporate South-South cooperation principles, harmonize managerial standards, improve joint decision-making and eliminate overlapping of monitoring and accountability systems. It also contributes to operationalizing indicators and designing evaluations of South-South and triangular partnerships and their contributions to the 2030 Agenda.

## PALABRAS CLAVE

**Cooperación Sur-Sur; Cooperación triangular; Ciclo del Proyecto; Evaluación.**

**RESUMEN** Este artículo analiza la experiencia de un proyecto de cooperación triangular entre la FAO, Brasil y otros seis países en el desarrollo de un ciclo de proyecto innovador para incorporar los principios de cooperación Sur-Sur, armonizar

\* Disclaimer: the views and conclusions presented in this article do not reflect the position of any government and/or institution. Its content is based on the author's experiences as an expert on the project referred to herein and original publications. Data was collected from publicly available sources.

\*\* **Juliana Dei Svaldi Rossetto** es máster en Política Internacional por la Université Libre de Bruxelles y en Políticas y Gestión Pública por la Universidad de Londres. Consultora en cooperación internacional para el desarrollo con 15 años de experiencia, diseñó ciclos de proyecto y sistemas de monitoreo y evaluación para la cooperación Sur-Sur y triangular de FAO, UNICEF y Gobierno de Brasil.

los estándares de gestión, mejorar la toma conjunta de decisiones y eliminar la superposición de los sistemas de monitoreo y rendición de cuentas. También contribuye a la puesta en práctica de indicadores y al diseño de evaluaciones de las alianzas Sur-Sur y triangulares y sus contribuciones a la Agenda 2030.

#### MOTS CLÉS

**Coopération Sud-Sud; Coopération triangulaire; Cycle de projet; Évaluation.**

#### RÉSUMÉ

Cet article analyse l'expérience d'un projet de coopération triangulaire entre la FAO, le Brésil et six autres pays, sur le développement d'un cycle de projet innovant, pour intégrer les principes de la coopération Sud-Sud, harmoniser les normes de gestion, améliorer la prise de décision conjointe et éliminer le chevauchement des systèmes de surveillance et de responsabilisation. Il contribue également à la mise en œuvre d'indicateurs et à la conception d'évaluations d'alliances Sud-Sud et triangulaires et de leurs contributions au Programme 2030.

### Introduction

---

**T**riangular cooperation between developing countries and international organizations, which is gaining momentum in the context of the Sustainable Development Goal 17<sup>1</sup>, exhibits a series of distinctive characteristics. The potential increase in development impact is commonly pointed out as one of the main advantages of this type of partnership, resulting from the combination of technical, human, material and financial contributions. Nevertheless, this modality challenges traditional management approaches through complex governance architectures, multiple operational procedures and considerable transaction costs (PIFCSS, 2015; Lawson, 2009). Against this backdrop, this article lays out the experience of the Regional Project 'Strengthening the Cotton Sector through South-South Cooperation' (hereinafter referred to as the *Project*) in tailoring its own project cycle to achieve functional convergence between South-South cooperation principles and programmatic mechanisms adopted by UN agencies. The same exercise yielded valuable inputs for designing evaluations of this modality.

On-going since 2013, this initiative is being developed by the Government of Brazil and the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). It serves an umbrella for six '*trilateral cooperation*'<sup>2</sup> country-projects with Argentina, Bolivia,

---

1 Especially in regard to SDG 17.6, which reads: "Improve North-South, South-South and triangular regional and international cooperation and access to science, technology and innovation, and increase the sharing of knowledge on mutually agreed terms, including through improved coordination between existing mechanisms, particularly at the United Nations level [...]" (*UNGA Resolution A/RES/70/1*, 2015).

2 The Brazilian government adopts the term 'trilateral' for South-South cooperation partnerships between two or more developing countries and a third partner, either an in-

Colombia, Ecuador, Paraguay and Peru. Under this cooperation arrangement, a myriad of agricultural research and rural extension organizations, farmers' associations, ministries of agriculture and international cooperation agencies share knowledge, expertise and technology. FAO provides technical inputs, facilitates the exchanges and implements in-field activities together with the developing country partners. The Project is financed by the Brazilian Cotton Institute (IBA). IBA was created in 2010 to manage funds granted by the United States government as a compensation payment in the aftermath of a World Trade Organization cotton subsidies dispute settlement (WTO, 2010). A part of this fund was applied to South-South cooperation under specific norms.

In South America, the cotton sector has a great historical and traditional significance. Today, however, it faces challenges in productivity, profitability and environment sustainability (FAO, 2017). The consequences of this have social and economic implications for both small- and large-scale farmers (FAO and ABC/MRE, 2017), and represent lost opportunities in trade, generation of income and employment in rural areas. To tackle these constraints, the Project works at three levels of capacity—individual, organizational and interinstitutional—under a comprehensive view of the problems faced throughout the cotton value chain (FAO and ABC/MRE, 2017). The final goal is to yield an endogenous change process that is led by national and local actors.

With a view to boosting the competitiveness of national cotton sectors, the Project supports the design of rural and agricultural development policies focused on improving cotton quality, production capacity and sustainability, and strengthening farmers' access to public services. It also fosters sector-wide governance and integration between the cotton, textile and clothing sectors. At ground level, the Project promotes technological innovations in sustainable cotton production through technology transfer and adaptation, by using local knowledge and upgrading farmers' practices. To disseminate innovations, agricultural and rural extension agencies staff participate in training programs, international technical missions and regional knowledge sharing workshops. Farmers' field schools utilize 'learning by doing' and exchange techniques to prepare farmers to discuss, adapt and test the most suitable solutions for their farming systems (FAO and ABC/MRE, 2017). Farmers associations' capacities in management and cooperativism are also enhanced through training.

### **Combining management practices in light of South-South cooperation principles**

The Project adheres to a South-South cooperation referential framework as set out in the 2009 Nairobi Outcome Document (Resolution A/RES/64/22, UNGA, 2010). This UN General Assembly Resolution mentions principles of an eminently

---

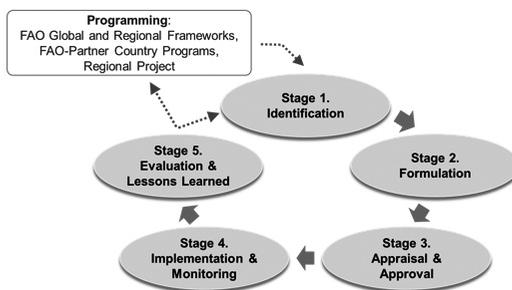
international organization, a traditional donor or a third developing country (ABC/MRE, 2017, p. 17).

political nature, such as respect for national sovereignty, non-conditionality and non-interference in domestic affairs. Some of these and other elements highlighted by that document are especially relevant to this modality in its *practical* dimension: equality—here referred to as “horizontality”, multistakeholder participation, national ownership, mutual benefit, and alignment with national development priorities and internationally agreed development goals. Additionally, it recognizes capacity development and knowledge sharing as delivery mechanisms for South-South cooperation.

Soon after the Regional Project’s inception, the partners realized that the country-projects required a good deal of dialogue to trilaterally agree on how to work together, jointly establishing objectives, planning, carrying out activities and measuring the benefits generated by collective action. In light of this, there was a need for harmonization between the programmatic approaches employed by the international organization (FAO, 2012) and Brazilian South-South cooperation management practices (ABC/MRE, 2017).

In order to build a shared understanding of how triangular cooperation would function in this particular case, the project cycle was chosen as a flexible and customizable tool, capable of connecting different project management mechanisms. South-South cooperation principles and elements were used to map the key decisions, their timing and criteria, along with assigning procedures, tasks and responsibilities at each stage of the country-project’s lifetime (FAO and ABC/MRE, 2017). Hence the relevance and usefulness of this instrument in enhancing communications, information flows, operational efficiency and coordination (European Commission, 2004). The ensuing country-project cycle (Figure 1) has the following stages: identification of the project’s idea and preliminary assessments; planning and project formulation; proposal appraisal and approval; implementation and monitoring; evaluation and dissemination of lessons learned (FAO and ABC/MRE, 2017).

**Figure 1. The Brazil-FAO Trilateral South-South Cooperation Project Cycle**

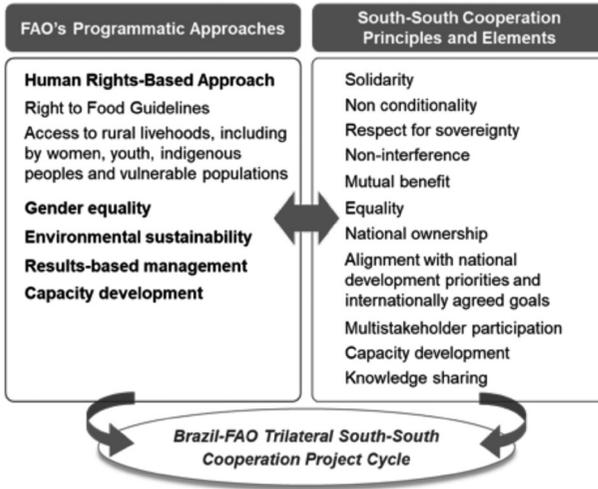


Source: Adapted from UNICEF (2015), ABC/MRE (2017) and FAO & ABC/MRE (2017), all written by the author.

The harmonized project cycle is a common denominator that encompasses a variety of managerial standards under a mutually agreed methodological framework. It

integrates FAO’s Human Rights-Based Approach, gender equality and environmental sustainability as reference pillars for programming, Results-Based Management, and capacity development through knowledge sharing as a means of implementation for South-South cooperation (Figure 2).

**Figure 2. Harmonization of South-South cooperation principles and FAO’s programmatic approaches within the Project Cycle**



Source: Adapted from UNICEF, 2015 (written by the author).

### Applying South-South cooperation principles to the triangular project cycle

The next paragraphs set forth the author’s analysis of how South-South cooperation principles and elements apply as references in every step of these triangular country-project cycles. Table 1 at the end of this article reflects these alignments and proposes them as evaluation questions associated with each stage.

From the beginning, it is essential to ensure that each country-project is based on the development needs of the partner country. At the first stage of the project cycle, the Identification Stage, the country-project’s idea was aligned with relevant partner country policies and plans, as well as with the Sustainable Development Goals (SDG). Likewise, the country-project strategy was articulated with bilateral programs between the multilateral partner and the partner countries, and between both partner countries.

At the Formulation Stage, each country-project design derived from multistakeholder participation (FAO and ABC/MRE, 2017). First, a comprehensive mapping of

stakeholders in the beneficiary partner country was carried out (ministries of agriculture, rural development agencies, agricultural research centers, farmers' organizations, cotton sector public-private arrangements, development cooperation agencies) (ABC, 2017, p. 35). Second, capacity availability and gaps in the individual, organizational and intersectoral dimensions were identified (ABC/MRE, 2017; FAO, 2010). Then, the data collected through these participatory assessments fed the country-project baselines and logical frameworks.

The horizontality of South-South cooperation was concretized through the effective participation of the three parties (in this instance, Brazil, FAO and the partner country) in country-project strategic coordination and technical execution. This idea of joint implementation, with shared responsibility over country-project ground-level activities (FAO and ABC/MRE, 2017), runs counter to rigid and vertical cooperation models whereby 'providers' and 'recipients' take on active and passive roles, respectively. For this reason, at the Implementation and Monitoring Stage, the roles of partner organizations were defined according to their contributions and responsibilities (ABC, 2017, pp. 23-24). In this example, it was achieved as follows: provision of financial resources (IBA), administrative and financial execution (FAO), coordination (national organizations representing the government and FAO), and technical implementation (organizations deploying in-kind inputs for the South-South exchange—like knowledge, technology, materials and experts).

In this way, field activities can be planned and executed with direct and active participation of actors and stakeholders from both developing country partners, and governance structures can be built on the basis of contextualization to each country-project. Within the Project's experience, for example, a tripartite steering committee was established for joint strategic decision-making, planning and monitoring at international level, composed of development cooperation agencies and ministries of agriculture from Brazil and the partner country, together with FAO. A technical committee is responsible for the integration of local actors and stakeholders. It deliberates on day-to-day issues and functions as the main source of technical and operational information and recommendations to the tripartite committee. FAO, through its information management systems, is in charge of gathering monitoring data that is used to elaborate periodic reports under a single reporting system.

Having an inclusive and representative governance structure at field level, as in this case, allows the country-project to continuously line up its expected results with the beneficiary partner country development policies, besides serving the purpose of promoting participation and ownership. Likewise, in this stage, collaborative learning and knowledge management methods can be employed to underpin South-South exchanges and ensure applicability, accessibility, adaptation and appropriation of external technical inputs.

At the time of publication of this article, the Regional Project was scheduled to undergo one mid-term evaluation in 2018, and a final evaluation at the end of

operations. When the Project gets to the Evaluation Stage, it should also be possible to incorporate South-South cooperation principles and elements to decisions about 'what', 'when' and 'how to evaluate'. Evidence should be collected on the capacities developed through the project, in all their dimensions (*e.g.* farmers' skills in cotton cultivation, competitiveness-boosting policies, production system innovations), as well as on their contribution to the achievement of project effects at impact level. Ideally, this would include contribution analysis<sup>3</sup> of capacity development in delivering positive changes to the beneficiaries' livelihoods (*e.g.* higher profitability rates; small-scale cotton farmers accessing key rural development services; incremented incomes). Overall, the evaluation of results should encompass the perspective of national partners and stakeholders.

Country-project evaluation will have to address the operationalization of South-South cooperation principles through indicators of horizontality and multistakeholder participation. The principle of ownership can be merged with sustainability indicators to determine whether knowledge sharing methods have been successful in empowering partners and stakeholders to the degree that they will be able to autonomously sustain and upscale project outcomes after its completion. Another factor related to ownership and sustainability is assessment of the extent to which the strategic alignment with national priorities and internationally agreed goals was maintained throughout the entire project cycle.

### Methodological considerations for future project evaluation

Contextually, at international level, as the Agenda 2030 for Sustainable Development calls for new and better partnerships, the effectiveness of development cooperation is ever more in evidence. At project level, evaluation exercises respond to the need to be accountable to project partners and national constituencies regarding results and the use of public resources. Furthermore, the adoption of this harmonized project cycle in particular was based on the assertion that it would account for and create coherence between the partners' managerial and programmatic approaches, besides rationalizing procedures and control. In theory, this project cycle is supposed to have generated synergy between the various types of inputs from partners as the basis for a promised increase project impact. Additionally, it might have led to greater data availability, understanding and trust among partners and, in the same way, improved efficiency and horizontal decision-making.

In what concerns accountability for results, both FAO and the Brazilian Cooperation Agency (ABC) use criteria-based models. ABC's criteria are presented in its *Manual*

<sup>3</sup> See Holzapfel (2014) and Leeuw and Vaessen (2009) for discussions on the attribution gap and contribution analysis.

for *South-South Technical Cooperation Management*' and include efficacy<sup>4</sup>, efficiency and sustainability (ABC/MRE, 2017, pp. 122-126). In turn, FAO uses the United Nations Evaluation Group's criteria: relevance<sup>5</sup>, effectiveness, efficiency, impact and sustainability (FAO, 2015). These two sets of standards are results-based and emphasize, respectively, "the perspective of beneficiaries" (ABC/MRE, 2017) and "the needs of the population" (FAO, 2015, p. 4) when referring to effectiveness and relevance criteria. As in other cooperation modalities, their application allows for judgments as to whether the country-projects have been successful in achieving outcomes in accordance with the indicators presented in their respective logical frameworks.

What will differ in this case will be the need to count on criteria and indicators capable of translating South-South cooperation principles into management mechanisms, starting with the operationalization of political notions such as solidarity, equality and horizontality, as well as mainstreaming values such as multistakeholder participation, national ownership and mutual benefit. Hence, the evaluation of this Project requires methodological innovation, which opens with instrumentalization of concepts and moves on to definition of a single set of criteria to apply systematically and transparently in order to judge merit (Peersman, 2014, p. 01), both by compatibilizing parameters already in place and generating new ones.

There is also room for innovation when it comes to evaluating the processes permeating these partnerships. This is because the characteristics differentiating South-South cooperation from North-South or bilateral cooperation, for example, may not reside in the desired development outcomes—for they are shared by national development efforts and international cooperation alike—but in management processes, governance and knowledge sharing, which, in this case, have arguably been guided by the principles emanating from Nairobi, 2009. In this regard, a complementary purpose of evaluation would be to produce lessons learned and recommendations on triangular partnership operation and performance.

Evaluations have a function in learning, besides that of accountability (Scriven, 1991). There are opportunities in additionally asking 'how' and 'why' the desired development outcomes have or have not been achieved, focusing on partnership quality and processes as well. The evaluation of aspects such as alignment of needs and priorities, levels of participation and joint decision making, in combination with elements such as trust, consensus, common vision and mutual respect could also support the identification of the added value of triangular arrangements.

4 "Efficacy refers to the extent to which the project effects have attended to the needs of beneficiaries in relation to the initial situation/problem, according to their own perspectives" (ABC/MRE, 2013, p. 113).

5 As in FAO (2015: 4), relevance could be interpreted as the strategic alignment to national and international development goals under FAO-partner country cooperation agreements, including coherence with human rights-based approaches.

Among the methods that facilitate learning, “theory-based approaches” (Chen, 2012) go beyond the expected results to look at possible unintended effects, positive and negative. Complementing summative evaluation, the Regional Project’s mid-term and final evaluations could profit from the utilization of the formative approach (Patton, 2005; Scriven, 1991), and by emphasizing learning when “experimenting something new” (Patton, 2005). Formative evaluations gather information required for project improvement where the aim is to identify what is working well, what could be done differently and what should be changed to increase performance (Rossi, Lipsey & Freeman, 2004: 34). Sometimes referred to as process evaluation (Boulmetis and Dutwin, 2005: 47), this type of evaluation would be suitable for planning the Regional Project’s second term and for assessing and validating the compatibilized management methods created for this triangular partnership.

Following on from the considerations above, it could be argued that the Project seems to be operating under the assumption that employing common systems will enhance mutual accountability, which could counter transaction costs. North defines these costs as “the cost of measuring and enforcing agreements” (North, 1990, cited in Peters and Pierre, 2010: 88). Consequently, in a loose sense, transactional costs would be related to establishing acceptable agreements for all parties and making sure that partners comply with agreed terms and conditions, for instance by taking timely action, deploying resources and reporting accordingly. When it comes to international development cooperation, establishing metrics for “abstract notions” such as transaction costs can be quite difficult (Lawson, 2009). Nevertheless, because they naturally increase with the number of partners and affect performance and efficiency, project evaluation can start by investigating their sources and effects on a qualitative basis.

With that in mind, it would be worth asking if and why the Project was successful in bringing together different development cooperation mechanisms, whilst dispensing with supplementary monitoring, reporting and evaluation structures. Other relevant questions in this respect help investigate the drivers for possible losses in performance and efficiency and their association with transactional costs (*e.g.* bureaucratic procedures, delays in deployment of in-kind resources, information asymmetry). Likewise, they facilitate assessment as to whether governance structures have been conducive to building consensus, and help shed a light on the balance between transactional costs versus resources actually allocated and outputs delivered. Furthermore, they would be helpful in understanding the differences between this triangular project, similar initiatives and bilateral projects.

---

## Conclusion

The project cycle presented here developed out of the needs of one triangular cooperation initiative for a common managerial standard that would provide convergence between the project management mechanisms adopted by FAO and those used by

its partner countries. This cycle currently guides tripartite processes by facilitating coordination, articulating multiple actors, promoting participation and improving communication for joint decision-making. It eliminated duplication of managerial tasks while removing the need for overlapping monitoring and accountability structures, ultimately counteracting transaction costs.

What is more, an analysis of the development of this instrument allowed for identification of practical questions for developing evaluation matrices and modelling indicators for this and similar partnerships. These questions are presented in Table 1, below.

Monitoring and evaluation systems for South-South cooperation within bilateral and triangular arrangements require specific methods, yet to be advanced. Expectations grow in international forums for an objective demonstration of the contribution of these modalities to the transformations sought by the Sustainable Development Goals. In light of this, evaluation frameworks for South-South cooperation should evolve in context, going beyond incremental compatibilization of approaches already in place, and break new ground by incorporating into criteria and instruments the characteristics that differentiate these initiatives. Consequently, given the importance of partnerships in the achievement of the 2030 Agenda, these new frameworks should be designed for both purposes of accounting for development results and learning from partnership processes. By operationalizing the Nairobi 2009 principles, this experience offers valuable reference for developing innovative evaluation methods, a significant topic for consideration during the debates of the upcoming UN Conference on South-South Cooperation (BAPA+40 Conference) in Buenos Aires.

**Table 1. Indicators for evaluation of triangular cooperation: Suggested questions for an evaluation matrix based on the Brazil-FAO Triangular South-South Cooperation Project Cycle**

South-South Cooperation Principles & Mechanisms	Suggested questions for the evaluation matrix
Project Cycle Stage: Identification	
Alignment with National Development Priorities and Internationally Agreed Goals	Was there a clear alignment of the project idea: (i) With the partner country's national development priorities, plans and/or strategies? (ii) With the cooperation framework agreed between the international organization and the requesting country? (iii) With internationally agreed development goals (e.g. SDG)?
Knowledge Sharing / Capacity Development	Have the principles of inclusion and participation been taken into account when mapping actors and stakeholders in the requesting partner country? Has this mapping fed the design of the project strategy? Has an assessment of gaps and availability of capacities been conducted (at individual, organizational and intersectoral/enabling environment dimensions)? Was it carried out through inclusive methodologies and participation of actors and stakeholders in the partner country (national, sub-national and local public and private sector organizations)? Has the identification of in-kind contributions of external partners (technical inputs in the form of knowledge, data, practices, expertise, technologies and materials from Brazil and the international organization) been based on the triple convergence between (i) their relevance to capacity gaps in the requesting country, (ii) their complementarity with the capacities already available, and (iii) the potential to catalyze the generation of new knowledge and technologies?

South-South Cooperation Principles & Mechanisms	Suggested questions for the evaluation matrix
<b>Project Cycle Stages: Formulation, Appraisal &amp; Approval</b>	
Horizontality / Multistakeholder participation	Was project design jointly carried out (trilaterally), with active and effective participation of partner country partners and stakeholders, particularly in regard to the results matrix and the action strategy?
Knowledge Sharing / Capacity Development	Has the project proposal taken into account learning/capacity needs in the individual, organizational and enabling environment dimensions? Was the project proposal approved on the basis of verification of complementarity between: (i) Capacity needs in the requesting country and the external technical inputs to be mobilized? (ii) Expected results (capacities to be developed) and the strategic value of the technical inputs to be shared? Were such complementarities reflected as part of the project's action strategy?
Alignment with National Development Priorities and Internationally Agreed Goals	The project's strategic framework (expected objectives and results) has been clearly aligned with development objectives and/or plans at the national, subnational and/or local level, in addition to internationally agreed development goals?
<b>Project Cycle Stage: Implementation and Monitoring</b>	
Horizontality / Multistakeholder Participation / National Ownership	Have strategic, planning and monitoring decisions been made within effective shared governance mechanisms, such as the tripartite steering committee? Have responsibilities over management and technical implementation been shared? Has knowledge sharing and technical implementation in the field counted on the active and effective participation of national/subnational/local actors from the public and private sectors? Have local partners and stakeholders been active participating in technical guidance and decision-making, e.g. within a national technical committee?
Knowledge Sharing / Capacity Development	Have the technical inputs from external partners been successfully adapted to the context of the partner country (practices, knowledge, expertise, material resources)? Have they maintained continuous relevance in regard to capacity needs and knowledge sharing throughout the project cycle? Has the project adopted a knowledge management strategy to ensure accessibility, adaptation, applicability and appropriation of external knowledge inputs and exchange? If so, has this strategy been effective in supporting capacity development in such a way that it resulted in autonomous innovation processes by the partner country? Has the project counted on effective collaborative learning methods underpinning the South-South exchanges? Have the new knowledge, skills and competences developed through the project been successfully applied by individuals and organizations into their ordinary activities and processes? Have the capacities already available in the partner country at project outset been effectively shared and applied during project implementation?
<b>Project Cycle Stage: Evaluation and Lessons Learned</b>	
Alignment with National Development Priorities and Internationally Agreed Goals / Mutual benefit	Has the project been effective in strengthening the partner country's public policies or programs? Has the South-South exchange produced gains benefiting both partner countries? What are these gains? How did this process take place?
Knowledge Sharing / Capacity Development	To what extent have project goals and achieved results reflected the needs of national and local stakeholders according to their own perspective? Has the project been effective in developing capacities through knowledge sharing mechanisms, that is, in producing a 'qualitative leap forward' in the competences of partners and beneficiaries, through exchanges between the developing country partners? What were the key factors in these processes? Has the project contributed to the generation of endogenous development solutions? Has the project been successful in equipping partners to autonomously conduct new cycles of knowledge exchange/innovation in the long term, beyond project completion?
Strengthening South-South cooperation and contribution to SDG 17	Has the project developed and applied successful South-South cooperation mechanisms and strategies? How? Has the triangular arrangement been able to integrate management mechanisms, without entailing overlapping of monitoring and evaluation systems or creation of additional operational procedures? What impact have the project's management mechanisms (including governance arrangements) had on transaction costs, especially in contrast to bilateral cooperation mechanisms? Has it contributed to the achievement of SDG17? How?

**\*\* The questions on this evaluation matrix have been based on the author's contributions to BRICS Policy Centre, 2017 and preceding original presentations (Dei Svaldi Rossetto, J. 2017; 2016).**

## References

- ABC/MRE (2017): *Manual of South-South Technical Cooperation Management, 2nd ed.* Brasília: Brazilian Cooperation Agency of the Ministry of External Relations (available from: <http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarConteudo/728>).
- BRICS POLICY CENTRE (2017): *Paths for Developing South-South Cooperation Monitoring and Evaluations Systems*, Rio de Janeiro, BRICS Policy Centre
- BOULMETIS, J. and DUTWIN, P. (2005): *The ABCs of Evaluation: Timeless Techniques for Program and Project Managers*, San Francisco, Jossey-Bass.
- CHEN, H. T. (2012): "Theory-driven evaluation: Conceptual framework, application and advancement", in R. Strobl et al. (eds.), *Evaluation von Programmen und Projekten für eine demokratische Kultur*, Springer Fachmedien Wiesbaden.
- DEI SVALDI ROSSETTO, J. (2016): *Adapting and Innovating: Designing the Brazilian South-South Cooperation Project Cycle* [PowerPoint presentation]. First Follow-up Activity of UNOSSC-ABC-JICA Project 'Capacity Building in Management of South-South and Trilateral Cooperation', 21-22 June 2016, Brasilia.
- (2017): *Adopting South-South Cooperation principles within Trilateral Cooperation Project Cycles* [PowerPoint presentation]. Dialogues on Brazilian South-South Cooperation: M&E, BRICS Policy Center, 27 January 2017, Rio de Janeiro.
- EUROPEAN COMMISSION (2004): *Project Management Guidelines*, Brussels, Aid Delivery Methods, vol. 1.
- FAO (2010): *Estrategia Institucional sobre el Desarrollo de Capacidades*, Roma, Comité del Programa, 104 Período de Secciones (PC 104/3), 25 al 29 de octubre.
- (2012): *Guide to the Project Cycle: Quality for Results*, Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- (2015): *Terms of Reference template for the evaluation of projects and programmes funded through voluntary contributions by resource partners*, OED Tools, Office of Evaluation, April [online] (available from: <http://www.fao.org> [access 03 July 2017]).
- (2017): *Más que Algodón: Boletín Trimestral Agricultura Familiar, Mercados y Sostenibilidad del Algodón*. n. 2, July [online] (available from: [www.fao.org](http://www.fao.org) [access 10 October 2017]).
- FAO AND ABC/MRE (2017): "La Cooperación Sur-Sur y Triangular", in *El Estado del Arte del Sector Algodonero en Países del Mercosur y Asociados*, chapter 2, Santiago de Chile, pp. 09-16.
- HOLZAPFEL, S. (2014): *The Role of Indicators in Development Cooperation: An overview study with a special focus on the use of key and standard indicators*, Studies 81, Bonn, DIE, pp. 36-39.
- LAWSON, A. (2009): *Evaluating the Transaction Costs of Implementing the Paris Declaration - Concept Paper* [online] (available from <https://www.oecd.org/dac/evaluation/> [access 03 July 2017]).
- LEEUEW, F. y VAESSEN, J. (2009): "Address the Attribution Problem", *Impact Evaluations and Development: NONIE Guidance on Impact Evaluation*, pp. 21-34. NONIE, IEG (available from: <http://documents.worldbank.org/> [access 18 May 2017]).

- PATTON, Michael Quinn (2005): "The challenges of making evaluation useful". In: *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, vol. 13, n. 46, Rio de Janeiro, Jan./Mar [online] (available from: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-40362005000100005](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362005000100005) [access 02 July 2017]).
- PEERSMAN, G. (2014): *Evaluative Criteria*. Methodological Briefs Impact Evaluation No. 3, UNICEF Office of Research-Innocenti, September.
- PETERS, B. G. and PIERRE, J. (orgs.) (2010): *Administração Pública: Coletânea*, São Paulo, Editora UNESP; Brasília, ENAP.
- PIFCSS. PROGRAMA IBEROAMERICANO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR (2015): *Guía Orientadora para la Gestión de la Cooperación Triangular en Iberoamérica*, Documento de Trabajo n° 8.
- ROSSI, P. H.; LIPSEY, M. W. y FREEMAN, H. E. (2004): *Evaluation: A systematic approach*, 7th ed. Thousand Oaks, CA, Sage Publications.
- SCRIVEN, M. (1991): *Evaluation Thesaurus*, 4th ed. Newbury Park, CA, Sage Publications.
- UNICEF (2015): *Guidelines for Trilateral South-South Cooperation Initiatives*, Brasilia, UNICEF, ABC/MRE [online] (available from: [https://www.unicef.org/brazil/pt/resources\\_37515.html](https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_37515.html) [access 03 July 2017]).
- UNGA. UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY (2010): *Resolution A/RES/64/222, Nairobi outcome document of the High-level United Nations Conference on South-South Cooperation*.
- (2015): *Resolution A/RES/70/1, Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development* (21 October 2015).
- WTO. WORLD TRADE ORGANIZATION (2010): *Framework for a Mutually Agreed Solution to the Cotton Dispute in the World Trade Organization*. WT/DS267/45.



revista española de  
desarrollo  
y cooperación

# reseñas



# Entre España y Palestina. Revisión crítica de unas relaciones

ISAÍAS BARREÑADA (COORD.),  
JOSÉ ABU-TARBUSH, IGNACIO ÁLVAREZ-  
OSSORIO Y JOSÉ ANTONIO SANAHUJA

*Barcelona, Edicions Bellaterra (Biblioteca del Islam Contemporáneo), 2018*

**L**a causa palestina —como la saharauí— está siempre muy presente en la vida política española; la saharauí vinculada indefectiblemente a Marruecos, la palestina a Israel. Tanto en una como en otra la aplicación efectiva de los principios y normas del derecho internacional y la salvaguarda efectiva de los derechos humanos quedan supeditadas a los intereses geopolíticos que ambos conflictos padecen y en los que España, siempre ha tenido un rol importante que desempeñar, vinculado a los procesos de descolonización y de construcción de paz, además de las tareas humanitarias consecuencia de la difícil situación que sufre la población en esos territorios.

En ambos casos se constata también una gran implicación de la sociedad española, en actores como las ONG o desde el propio ámbito universitario, como muestra, para el caso palestino, la obra coordinada por Isaías Barreñada con el título *Entre España y Palestina. Revisión crítica de unas relaciones*. Si el título revela las relaciones entre esos dos países, el subtítulo muestra la intención de los autores por adentrarse en el análisis más profundo de las políticas y acciones que aunque estén valiosamente fundamentadas en la solidaridad con la causa palestina, evidencia al mismo tiempo los escasos resultados conseguidos durante ya largos años. No cabe duda de que muchos palestinos han visto atenuada su tragedia gracias a la colaboración externa, pero tampoco queda mucha duda con respecto a que la situación de Palestina (como Estado) y la de su población tiene un presente y un futuro bastante negativo (como, con las diferencias oportunas sucede con el caso del Sáhara Occidental).

Bajo la coordinación del profesor Barreñada (profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid), participan en esta obra coral Ignacio Álvarez-Ossorio (profesor de Estudios Árabes en la Universidad de Alicante), José Abu-Tarbush (profesor de Sociología en la Universidad de La Laguna) y José Antonio Sanahuja (también profesor de Relaciones Internacionales en la UCM). Los cuatro con una amplísima trayectoria investigadora tanto en relación a Palestina y Oriente Próximo, como en políticas de desarrollo y cooperación internacional, armazón fundamental para la realización de la obra, dado que uno de sus vectores fundamentales es la coherencia de políticas de desarrollo aplicadas al caso palestino, que los resultados convierten más bien en incoherencia de políticas.

La opción de partida de los autores es analizar el conjunto de la acción exterior española en Palestina y con los palestinos, aplicando un análisis de coherencia de políticas (públicas, directas o indirectas) que “posibilite el fin de la ocupación y la resolución del conflicto, que a la postre es tanto el objetivo de esas políticas como la condición previa de cualquier posible proceso de desarrollo, entendido este como satisfacción de necesidades, extensión de capacidades y pleno ejercicio de derechos” (p. 13), en consonancia con la definición de Amartya Sen.

Precisamente a esa cuestión va dedicado el primer capítulo (“Coherencia de políticas de desarrollo”, donde se revisan, como marco de referencia de la obra, las visiones y conceptos, los marcos multilaterales y actores relevantes (especialmente la Unión Europea y el Comité de Ayuda al Desarrollo), la situación de la agenda global del desarrollo (de los Objetivos de Desarrollo del Milenio a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la coherencia de políticas en el caso español y su aplicación al caso palestino.

Tras ese primer capítulo, la obra aborda las siguientes cuestiones: qué desarrollo en Palestina; La posición de España ante la cuestión palestina y las políticas. La dimensión bilateral y la dimensión multilateral; La cooperación española en Palestina y con los demás palestinos; Las políticas españolas hacia Israel y otros países del entorno; La solidaridad con los palestinos y opinión pública.

El último capítulo está dedicado a “Hacia una acción exterior española con Palestina coherente por el fin de la ocupación y una paz justa”, toda una declaración de intenciones por parte de los autores.

La obra se completa con tres anexos (cronología básica de relaciones bilaterales España-Palestina (política, cooperación); voto comparado de España y de otros actores relevantes en la AG de Naciones Unidas; mapa), así como una bibliografía general y el perfil de los autores.

El argumento central de la obra se encuentra seguramente en la siguiente frase: “Esta ayuda internacional supuso desresponsabilizar al ocupante de sus obligaciones y finalmente ha terminado provocando una dependencia estructural de la ayuda. A falta de acuerdo político, la cooperación internacional se ha convertido en un elemento de mantenimiento y reproducción del conflicto, en vez de contribuir a su resolución y superación. La ayuda se convirtió en parte del problema: financiando indirectamente la ocupación y compensando sus efectos (ayuda cómplice); manteniendo el statu quo político (la prolongación de la ficción de Oslo), y contribuyendo a la desarticulación territorial, humana y política (debilitando las estrategias de resistencia popular). Por ello, desde hace años, numerosas voces críticas palestinas han señalado la perversión de la ayuda y la necesidad de otro tipo de intervención internacional. En el contexto palestino, la eficacia de la ayuda se disipa si no va articulada a una decidida presión política por el fin de la ocupación” (p. 16). En el caso español, “la ayuda ha sido un instrumento de la acción exterior utilizado de manera abusiva y ambigua, dado que —hechas unas pocas excepciones— no ha ido acompañada

de una estrategia política dirigida al objetivo último de la descolonización y de una paz justa... no ha ido acompañada de una política firme ante el ocupante, en consonancia con los principios y valores que supuestamente fundamentan la acción exterior (pp. 16 y 17).

Palestina ha sido uno de los destinos recurrentes de la ayuda oficial al desarrollo española —un 70% entre 2008 y 2013—, y también ha sido víctima de los recortes que la AOD ha sufrido en los últimos años. Esos altibajos han comprometido también las aportaciones españolas a la Agencia de Naciones Unidas para los refugiados de Palestina en Oriente Próximo (UNRWA). En buena medida los recortes oficiales desde la Administración General del Estado se han visto compensados con la labor de Comunidades Autónomas, Entes Locales y, especialmente, con las aportaciones de la ciudadanía a distintas entidades no gubernamentales. Para más detalles se puede consultar el Informe “La acción humanitaria en 2017–2018: una acción múltiple pero insuficiente”, del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria.

As pesar de los numerosos procesos de paz, especialmente el de Oslo de 1993, basado en el principio “paz por territorios”, la situación de Palestina no puede ser más dramática: “Veinticinco años después de la puesta en marcha del proceso de paz la situación no puede ser más desoladora: no ha habido avances sustanciales hacia una paz justa, la Autoridad Palestina creada como estructura interna en ese marco se ha convertido en un remedo de estado sin soberanía efectiva, la dependencia estructural ha socavado profundamente las bases económicas de un desarrollo real presente y futuro, y finalmente la ayuda internacional en vez de ser un factor que fortaleciera a los palestinos para acabar con esta situación ha terminado siendo parte del problema, sufragando involuntariamente la ocupación” (p. 277).

Como si la Ley de Murphy se hubiera asentado en Palestina, la situación puede ir todavía a peor. La publicación del libro en 2018 solo alcanza a mencionar algunas de las decisiones del presidente de Estados Unidos Donald Trump, como la de trasladar la Embajada a Jerusalén (14 de mayo de 2018), apenas secundada por unos pocos Estados. Pero la posición de Donald Trump —diseñada por su consejero (y yerno) Jared Kushner y el enviado especial Jason Greenblatt—, aunque minoritaria, cuenta con respaldos. En perfecta sintonía con el ‘trumpismo’ el evangélico Jair Bolsonaro (“somos amigos de Israel y rezamos por Israel”), Presidente de Brasil desde el 1 de enero de 2019, que prometió el traslado de la Embajada a Jerusalén en campaña electoral, ha estrechado vínculos con Israel, rompiendo la tradicional diplomacia en relación a Oriente Próximo y los países árabes. La victoria, aunque mínima, de Benjamín Netanyahu (inculcado por fraude y cohecho), en las elecciones del 9 de abril de 2019, reforzaría a los halcones que proponen extender la soberanía israelí a los asentamientos judíos en Cisjordania. Para garantizar la seguridad de Israel, el Presidente de Estados Unidos lleva a Palestina hacia la extinción. Una de las respuestas europeas a ese alineamiento EEUU-Israel viene de la mano de Jack Straw (exsecretario de Asuntos Exteriores del Reino Unido), Hubert Védrine (exministro de Asuntos Exteriores de Francia) y Javier Solana (exministro de Asuntos Exteriores de España), que hacen pública el 15 de abril de 2019 una carta, junto a otros 34 ex altos cargos relacionados con la política exterior, titulada “Europa ante Israel y Palestina”.

Se agudizaría así el reparto de papeles que se apunta en el libro: “Solo Estados Unidos es aceptado como mediador-facilitador (*player*); el resto de la comunidad internacional, incluida Naciones Unidas, tiene una función de coayudantes como donantes (*payers*). Anne Le More lo resumió muy gráficamente: ‘Estados Unidos decide, el Banco Mundial dirige, la UE paga, las Naciones Unidas dan de comer’” (p. 64).

No basta con la retahíla de frases hechas cada vez que, desde hace décadas, Israel atenta contra Palestina y hace caso omiso de lo que establece la Organización de las Naciones Unidas: profunda preocupación, expresamos nuestra protesta, lamentamos, nos solidarizamos... España (y la UE) deben asumir el papel que dicen representar, como potencia normativa, para hacer valer los derechos de los palestinos, aunque sea haciendo frente a Israel y todos sus grupos de presión y a su principal aliado, Estados Unidos.

También es necesaria una reconsideración del papel de la opinión pública y de los medios de comunicación: “Aunque Oriente Próximo sea objeto continuo de atención mediática, en España no se ha construido una opinión pública madura al respecto; se mantienen clichés y tópicos, y tienen buena recepción discursos simplificadores y equidistantes, promovidos por las principales fuerzas políticas y los medios de comunicación. La población muestra cercanía y apoyo, aunque esto no supone un interés continuado ni un conocimiento sólido de la cuestión, en lo que se podría denominar ‘apoyo amplio pero no profundo’” (p. 271).

Estamos, pues, ante un libro no solo necesario para el ámbito académico sino que, en épocas de incertidumbres y zozobras, debería ser libro de referencia para la toma de decisiones que responda no solo a los principios de la política exterior española, sino al reconocimiento del derecho internacional. Pero parece que siguen corriendo malos tiempos para Palestina y los palestinos.

Esta reseña se termina días antes de las elecciones generales de 28 de abril de 2019; esperemos que sirva de acicate tanto para el reconocimiento de la labor realizada, pero también para no conformarse con atender a las víctimas del conflicto, sino para reivindicar la aplicación efectiva de los derechos del pueblo palestino. Recogiendo las palabras de los autores: “La perduración de la ocupación en Palestina y el agravamiento de la situación exigen ir más allá de las meras declaraciones, de la diplomacia inocua y del asistencialismo. Se requiere... reorientar la cooperación internacional para que sea parte de la solución y no del problema; esto es, para que no contribuya a perpetuar la ocupación, y en su lugar fortalezca la capacidad de resistencia y propicie la descolonización y el desarrollo con autodeterminación” (p. 19).

*José Ángel Sotillo Lorenzo*<sup>1</sup>

<sup>1</sup> José Ángel Sotillo es doctor en Ciencias Políticas, profesor titular de Relaciones Internacionales y director del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid.

# Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur (PABA+40)

TAHINA OJEDA MEDINA  
Y JORGE A. PÉREZ-PINEDA<sup>1</sup>

**L**a II Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur tuvo lugar en Buenos Aires, entre el 20 y el 22 de marzo de 2019. Su tema central fue “El rol de la Cooperación Sur-Sur y la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: desafíos y oportunidades”.

Esta II Conferencia se realizó con ocasión del 40º aniversario de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo de 1978, en la que se aprobó el Plan de Acción de Buenos Aires para Promover y Realizar la Cooperación técnica entre los Países en Desarrollo (PABA).

Tomando como marco la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Naciones Unidas retoma, tras 40 años, el espacio de reflexión en torno a la cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD) —hoy incorporada como una dimensión de la cooperación Sur-Sur- y a la cooperación triangular—. “La Conferencia multilateral fue la más importante en materia de cooperación Sur-Sur, y tuvo como objetivo examinar las tendencias y los progresos logrados por la comunidad internacional, en particular por las Naciones Unidas, en el apoyo y la promoción de esas modalidades de cooperación y la identificación de nuevas oportunidades, así como de los desafíos existentes y sugerencias para superarlos” (MREyC Argentina, 2019).

Estuvieron presente representaciones de 193 estados miembros de la ONU, organizaciones internacionales, miembros de sociedad civil, academia y otros grupos de interés (como sector privado o representaciones de comunidades indígenas), que sumarían cerca de 1500 participantes reunidos para discutir aspectos relevantes para la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular, considerando el auge e importancia que estas modalidades de cooperación han tenido en años recientes, así como la necesidad su alineación a la Agenda 2030.

<sup>1</sup> **Tahina Ojeda Medina** es doctora en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Investigadora y docente asociada al IUDC-UCM, donde coordina la línea de investigación sobre Cooperación Sur-Sur. Cooordinadora del GT-CLACSO Cooperación Sur-Sur y Políticas de Desarrollo en América Latina e integrante del grupo de investigación sobre Cooperación Sur-Sur e Integraciones Regionales de REEDES.

**Jorge A. Pérez-Pineda** es profesor investigador de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad Anáhuac, México, miembro del SNI nivel 1 y cocordinador de NeST México y del Grupo de Investigación sobre Cambio Socioeconómico, Desigualdades y Financiación de la Red Española de Estudios de Desarrollo REEDES.

El programa de trabajo de la Conferencia se concentró en tres grandes subtemas, que fueron distribuidos a lo largo de tres días de trabajo, a saber, 1) ventajas comparativas y oportunidades de la cooperación Sur-Sur e intercambio de experiencias de mejores prácticas e historias de éxito; 2) desafíos y fortalecimiento del marco institucional de la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular, y 3) ampliación de los medios de implementación de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible.

A pesar de la relevancia de los temas tratados, es de resaltar que, aun cuando en el campo político, técnico y académico se han dado avances significativos en materia de cooperación Sur-Sur y cooperación triangular, el grueso de los debates de la conferencia intergubernamental se seguían escuchando argumentos que, a 40 años del PABA, se pensarían superados y darían paso a niveles más profundos de reflexión propositiva. En este sentido, solo a modo de ejemplo, destacar dos temas en concreto:

- a) Se reafirmó que la cooperación Sur-Sur no sustituye a la cooperación Norte-Sur, sino que la complementa (Documento Final, 2019: párr. 10). Con esto se continúa desviando el debate de fondo que se planteó en el PABA de 1978 sobre el reconocimiento de la CTPD como modalidad de cooperación y sobre las formas de convivencia entre esta y la AOD. Cuando se hace una lectura en profundidad del PABA (1978), destaca que “en ningún momento se plantea el trazado de una línea divisoria entre las aportaciones de la CTPD y la AOD a los procesos de desarrollo de los países, por el contrario, el llamado es a la actuación conjunta y coherente entre todos los actores del sistema. La recomendación n° 36 [del PABA de 1978] apela a la aplicación de criterios fundamentales (hoy entendidos como principios) tales como: armonización, alineación, mutua responsabilidad, coherencia y eficacia de la cooperación. Armonización entre actores y socios de la cooperación internacional. Alineación de los países desarrollados con los planes nacionales de desarrollo y las actuaciones de la CTPD. Adaptación de los procedimientos y metodologías de trabajo habituales de la CID [Cooperación Internacional para el Desarrollo] para dotar de mayor coherencia el trabajo de ambas modalidades de cooperación y dotarla de mayores niveles de eficacia” (Ojeda, 2018: 31).
- b) Se reconoció que los países en desarrollo siguen enfrentándose a graves problemas de desarrollo y en la implementación de la Agenda 2030, destacando la necesidad de que la Cooperación Internacional para el Desarrollo comprenda mejor la perspectiva multidimensional (Documento Final, 2019: párr. 17). El carácter multidimensional del desarrollo que, para empezar, se debe aplicar tanto a los países del Sur como a los del Norte, está estrechamente relacionado con la coherencia de las políticas de desarrollo, tanto en el ámbito internacional como en el regional y el doméstico. Partiendo de esta base, el debate intergubernamental (y lo que quedó reflejado en el Documento Final) solo aportó tibias enunciaciones a las consecuencias del bajo nivel de coherencia de las políticas de desarrollo, una clave más que relevante para poder avanzar en términos de

eficacia de la cooperación internacional para el desarrollo, para la vinculación de la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular con la Agenda 2030 y para la implementación de esta última por parte de todos los actores convocados en la alianza global.

Por otra parte, al margen de las reuniones oficiales, con la intención de ampliar los debates sobre la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular y compartir las mejores prácticas y experiencias, se realizaron 138 eventos paralelos organizados por Estados, esquemas de integración regional, organismos internacionales, ONG, universidades, sectores productivos y privado, entre otros actores.

Estos eventos paralelos abarcarían una multiplicidad de temas para el debate<sup>2</sup>. Desde aspectos académicos-epistemológicos, la incorporación del enfoque de género en las actuaciones de la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular, y experiencias prácticas relevantes para el fortalecimiento de capacidades técnicas e institucionales de los países del Sur; hasta la inclusión de propuestas innovadoras en temas de comunicación en la era digital, trabajo con jóvenes y aplicaciones nucleares con fines pacíficos. No obstante, en líneas generales, destacarían cuatro temáticas que se presentan como aquellas áreas de oportunidad para impulsar el potencial de la cooperación Sur-Sur y que podrían plantearse como prioridades en el futuro de esta modalidad de cooperación, entre las que destacan las siguientes:

- a) Guiados por el tema central de la conferencia intergubernamental, se analizó la posibilidad de establecer el vínculo ente la Agenda 2030 y la cooperación Sur-Sur, tomando en cuenta que es reconocida en el ODS 17, donde se resalta la relevancia de compartir conocimientos (meta 17.6) y aumentar la creación de capacidades (meta 17.9).
- b) Bajo un contexto multiactor, a fin de contribuir al logro de los ODS, se enfatizó en la necesidad de contar con la participación de diversos actores, como la sociedad civil o la academia, dando un peso especial a la participación del sector privado en la cooperación Sur-Sur, aspecto que sería reiterado en distintos espacios de reflexión, como una de las prioridades bajo la agenda actual.
- c) Se reconoció que la cooperación Sur-Sur no es homogénea y que posee distintas narrativas y modos de operación. Existe la necesidad de avanzar en consensos conceptuales y técnicos que reflejen la realidad de la diversidad de actores y agentes del Sur, además, de avanzar en la delimitación de un marco de medición común con herramientas clave para la valoración de la cooperación Sur-Sur<sup>3</sup>.

---

2 Muchos más que los abordados en los debates intergubernamentales.

3 En materia de cuantificación y valoración, existen experiencias exitosas en el ámbito regional iberoamericano y en algunos casos a nivel país que fueron objeto de reflexión y reconocimiento en varios de los eventos paralelos.

d) En el caso de la cooperación triangular esta se analizó como una herramienta que adquiere especial relevancia para la implementación de la Agenda 2030, ya que, dada sus características, contribuiría a converger las tradiciones, experiencias y recursos de la cooperación Norte-Sur y la cooperación Sur-Sur. Se analizó técnicamente a la cooperación triangular, planteada como una modalidad en sí misma y no solo como un complemento de la cooperación Sur-Sur, tal y como quedaría reflejado en el párrafo 12 del Documento Final de la Conferencia.

Finalmente, destacar que la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur representa un reconocimiento del creciente valor y utilidad de esta modalidad de cooperación, así como también, un reconocimiento a la incorporación de la cooperación triangular. Los debates que en ella tuvieron lugar reportan utilidad para avanzar en cuestiones claves para los actores y agentes del desarrollo del Sur, no obstante, siguen pendiente debates estructurales y estructurantes sobre el Sistema Internacional de Cooperación para el Desarrollo y para la misma cooperación Sur-Sur, por tanto, las tareas pendientes para el futuro continúan acrecentándose.

### Bibliografía

- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (MREyC) (2019): “Faurie cerró PABA+40: ‘Los consensos tenemos que traducirlos en beneficio de la gente’”, Nota de prensa, 22 de marzo (disponible en: <https://bit.ly/2IGG577>).
- NACIONES UNIDAS (2019): Buenos Aires outcome document of the second High-level United Nations Conference on South-South Cooperation (disponible en: <https://undocs.org/pdf?symbol=en/A/CONF.235/3>) y BAPA+40 Documents (disponibles en: <https://www.unsouthsouth.org/bapa40/documents/>).
- OJEDA, T. (2018): “Releyendo el Plan de Acción de Buenos Aires”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n° 43, julio-diciembre, Madrid, pp. 23-35.
- PÉREZ-PINEDA, J. A. y HUITRÓN, A. (2018): *Debate sobre la medición de la cooperación Sur-Sur: Consideraciones para la cooperación mexicana*, Oxfam México y NeST México (disponible en: [https://www.oxfamMexico.org/sites/default/files/Debate%20Medicio%CC%81n%20CSS\\_.pdf](https://www.oxfamMexico.org/sites/default/files/Debate%20Medicio%CC%81n%20CSS_.pdf)).



# NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES

Los artículos enviados para su publicación en la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* deberán cumplir con las normas que se enumeran a continuación. Todos los artículos serán evaluados por dos expertos independientes y anónimos, designados por el consejo de redacción, que podrán aconsejar la aceptación del artículo sin cambios, formular sugerencias al autor o los autores, o bien desaconsejar su publicación.

- 】 Los artículos deberán ser originales e inéditos, y no debe estar comprometida su publicación en otro medio.
- 】 La extensión del trabajo será de entre 4.000 y 4.500 palabras. No deberán sobrepasar las 10 páginas en papel DIN A 4, en Times New Roman 12, a un espacio, incluyendo gráficos, cuadros y bibliografía.
- 】 En la primera página se indicará: título del artículo, nombre y apellidos del autor, dirección, teléfono y fax y correo electrónico, así como la filiación institucional del autor y la forma en que desea que aparezca. Se debe también incluir un breve Currículo Vitae.
- 】 Todos los artículos deberán incluir un resumen del contenido, en español, en inglés y en francés, que no excederá de 5 líneas, así como una enumeración de las palabras clave.
- 】 Cuando haya que reproducir gráficos, estos deberán estar acompañados de los datos que sirven de base para su diseño. Todos los gráficos deben estar numerados correlativamente, llevar título y la fuente correspondiente. Los mismos requisitos son aplicables para cuadros y tablas. En el texto se deberá indicar la referencia concreta acerca del lugar en el que debe incluirse el gráfico, el cuadro o la tabla. En la medida de lo posible, todos los gráficos, cuadros y tablas deberán entregarse en formato editable, no en imagen.
- 】 Las notas irán siempre a pie de página.
- 】 Las notas a pie de página y las referencias bibliográficas tendrán el siguiente formato:

**LIBROS:** APELLIDOS del autor, nombre: *Título del libro*, editorial, ciudad, año y página/s. Ejemplo: BRUNA, Fernando: *La encrucijada del desarrollo humano*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid, 1997, p. 128.

**ARTÍCULOS:** APELLIDOS del autor, nombre: "Título del artículo", *Nombre de la revista*, número, fecha, páginas. Ejemplo: PIPITONE, Ugo: "Comercio e integración regional: tendencias y problemas para América Latina", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 0, primavera/verano 1997, pp. 5-16.

- 】 Las siglas irán acompañadas del nombre completo la primera vez que se citen en el texto, y entre paréntesis. Ejemplo: Organización de Estados Americanos (OEA).

# PUBLICACIONES DEL IUDC

## Serie “Desarrollo y Cooperación” *Coediciones IUDC-Los Libros de la Catarata*

---

- BENDELAC, Leticia y MARTÍN, Guillermo: *La cooperación transfronteriza para el desarrollo*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid, 2019.
- BRINGEL, Breno M. y DOMINGUES, José Maurício: *Brasil. Cambio de era: crisis, protestas y ciclos políticos*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid, 2018.
- SOTILLO, José Ángel: *El ecosistema de la cooperación. La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2017.
- CARBALLO DE LA RIVA, Marta (coord.): *Género y desarrollo: cuestiones clave desde una perspectiva feminista*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2017.
- SOTILLO LORENZO, José Ángel y AYLLÓN PINO, Bruno (coords.): *Las transformaciones de América Latina. Cambios políticos, socioeconómicos y protagonismo internacional*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2017.
- LEGARRETA BILBAO, Josu: *La cooperación vasca al desarrollo (Euskadi, 1985-2000). Memorias*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2016.
- NARROS, Andrés: *La comedia de la cooperación internacional*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2016.
- GÓMEZ, Carlos: *El colapso de los microcréditos en la cooperación al desarrollo*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2016.
- ECHART, E.; CABEZAS, R. y SOTILLO, J. A. (coords.): *Manual para la elaboración de investigaciones en cooperación para el desarrollo*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2016.
- OJEDA, Tahina: *Relaciones internacionales y cooperación con enfoque Sur-Sur*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2016.
- ALONSO, José Antonio, BRINGEL, Breno, CORNAGO, Noé, ECHART, Enara, PRADO LALLANDE, Juan Pablo, OJEDA, Tahina (coord.), SOTILLO, José Ángel (dir.) y SURASKY, Javier: *Antología del Desarrollo*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2015.
- AYLLÓN, Bruno, OJEDA, Tahina y SURASKY, Javier (coords.): *Cooperación Sur-Sur. Regionalismos e integración en América Latina*, IUDC- Los Libros de la Catarata, Madrid 2014.
- PREBISCH, Raúl: *Los caminos del desarrollo. Lecciones*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2014.
- BARDI, Ugo: *Los límites del crecimiento retomados*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2014.
- RÍOS, Xulio (coord.): *Las relaciones hispano-chinas. Historia y futuro*, IUDC-UCM y Los Libros de la Catarata, Madrid 2013.
- SANTAMARÍA, Antonio y GARCÍA BURGOS, Jorge (coords.): *Regreso al futuro. Cultura y desarrollo en África*, IUDC-UCM y Los Libros de la Catarata, Madrid 2013.
- AYLLÓN, Bruno y OJEDA, Tahina (coords.): *La cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina. Políticas afirmativas y prácticas transformadoras*, IUDC-UCM y Los Libros de la Catarata, Madrid 2013.

revista española de  
**desarrollo  
y cooperación**

**nº 44**

Enero-junio de 2019

**30 AÑOS DE LA AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN  
INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO**

Presentación .....	J. A. SOTILLO, J. M. TOLEDANO Y T. OTERA
El papel de la AECID y la cooperación española frente a los retos de la Agenda 2030 .....	A. CALVO
Cooperación española y política exterior: trayectoria histórica comparada .....	J. M. LARRO, I. OLIVE Y A. FÉREZ
Universidades y alianzas para el desarrollo: talento, innovación y generación de conocimiento al servicio de los ODS .....	R. HEINÁNDIZ
Cooperación descentralizada: impacto, autonomía y coordinación .....	T. GODOY
Trenta años de la cooperación española: el papel de la sociedad civil .....	M. SERRANO
Gobernanza y bienes públicos globales: la cooperación española multilateral .....	K. KASCANTE
La AECID como socio estratégico de la Comisión Europea en América Latina y el Caribe .....	J. BUTENICONE
Financiación de la Agenda 2030 y la cooperación financiera: una meta sobre España .....	J. A. ALONSO
No hay desarrollo sin igualdad de géneros: avances y desafíos hacia una cooperación transformadora .....	M. CARRILLO, A. LÓPEZ Y M. FAJÓN
Cultura es desarrollo en la cooperación cultural española .....	A. MARTINELL
Migraciones y desarrollo: una mirada a algunas de las aportaciones de la cooperación española .....	G. PINOY
El legado feminista en la evolución de política de desarrollo española: aprendizajes hacia la Agenda 2030 .....	N. SAN MIGUEL
España y la cooperación triangular: consolidando asociaciones horizontales .....	B. AYLÓN
La acción humanitaria en la AECID: orígenes e hitos en su evolución .....	F. RIV Y A. FÉREZ

Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación

## BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

Suscripción anual a la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* (2 números anuales)

### Cuotas anuales

- |  |          |
|--|----------|
| <input type="checkbox"/> España (suscripción normal)   | 27 euros |
| <input type="checkbox"/> España (suscripción de apoyo) | 30 euros |
| <input type="checkbox"/> Europa                        | 30 euros |
| <input type="checkbox"/> Resto del mundo               | 40 euros |

### Datos personales

Nombre y apellidos \_\_\_\_\_  
Empresa / Institución \_\_\_\_\_  
Dirección \_\_\_\_\_ Tel. \_\_\_\_\_  
Código postal \_\_\_\_\_ Ciudad \_\_\_\_\_  
Correo electrónico \_\_\_\_\_ Factura: Sí  No  CIF \_\_\_\_\_

### La modalidad elegida para abonar el importe de la suscripción será:

- Transferencia bancaria  
 Cheque adjunto a nombre de: Desarrollo y Cooperación  
 Domiciliación bancaria

Nombre del Banco/Caja \_\_\_\_\_  
Dirección de la Agencia \_\_\_\_\_  
Código postal \_\_\_\_\_ Ciudad \_\_\_\_\_ Provincia \_\_\_\_\_

Código entidad  Código sucursal  Dígito control  Número de cuenta

*Muy Señores Míos:*

*Les ruego que, a partir del día de la fecha y con cargo a la cuenta corriente cuyos datos figuran arriba, abonen el recibo de suscripción a la Revista Española de Desarrollo y Cooperación que se les presentará a nombre, por un valor de*

*Atentamente,*  
Fecha \_\_\_\_\_ Firma \_\_\_\_\_

Enviar a:

IUDC-UCM. DONOSO CORTÉS, 63. 3ª PLANTA IZQUIERDA. 28015 MADRID. ESPAÑA

TELÉFONO: (+34) 91 394 64 09

