

# Universidad Miguel Hernández

Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Orihuela

Grado en Ciencias Políticas y Gestión Pública



## Trabajo Fin de Grado

LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO ESPAÑOLA

Curso académico 2014/2015

Lourdes Vicente Gil

Lourdes Gallego Tébar

# ÍNDICE

ABREVIATURAS	pág. 4
1. Introducción	pág.6
1.1 Objetivo	pág.6
1.2 Método y fuentes	pág.6
1.3 Plan de exposición	pág.7
2. La Cooperación Internacional para el Desarrollo	pág.9
2.1 Nacimiento de la Cooperación Internacional para el Desarrollo: Marco Histórico	pág.9
2.2 La Cooperación al desarrollo en la Organización de Naciones Unidas	pág.14
2.3 La Cooperación al desarrollo en la Unión Europea	pág.27
2.3.1 Origen y evolución: Marco Jurídico	pág.27
2.3.2 Objetivos de la Unión Europea	pág.34
2.3.3 La Cooperación de la UE en las distintas áreas geográficas	pág.38
2.4 La Cooperación de España a través de la AECID	pág.39
2.4.1 Principios, acuerdos e instrumentos para la eficacia y calidad de la ayuda prestada por la AECID	pág.42

3.	La Cooperación Internacional para el Desarrollo Española	pág.52
3.1	La cooperación para el desarrollo antes del actual plan director (2013-2016): Reseña Histórica	pág.52
3.2	Actualidad: Plan Director 2013-2016	pág.64
3.2.1	Orientaciones del plan	pág.67
3.2.2	La CE seguirá pendiente de la imagen exterior	pág.68
3.2.3	Áreas de actuación	pág.71
3.2.4	Espacios geográficos	pág.77
3.2.5	Actuaciones	pág.78
3.2.6	Recursos	pág.79
3.2.7	Seguimiento, evaluación y resultados del IV Plan Director	pág.80
4.	Conclusiones	pág.83
4.1	Opinión y crítica de la Cooperación Internacional para el desarrollo	pág.83
	BIBLIOGRAFIA	pág.88
	ANEXO 1	pág.93

## ABREVIATURAS

IIGM	Segunda Guerra Mundial.
ACNUR	Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados.
ACP	Países de África, del Caribe y del Pacífico.
AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional.
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
AID	Asociación Internacional de Desarrollo.
AIF	Asociación Internacional de Fomento.
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo.
ASEM	Foro Asia-Europa.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.
BM	Banco Mundial.
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo.
CCAA	Comunidades Autónomas.
CE*	Cooperación Española.
CE	Comisión Europea.
CEE	Comunidad Económica Europea.
DAES	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.
DDHH	Derechos Humanos.
EEUU	Estados Unidos.
EM	Estados Miembros.
FAD	Fondo Español de Ayuda al Desarrollo.
FAfD	Fondo Africano de Desarrollo.
FED	Fondo Europeo de Desarrollo.
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola.
FMI:	Fondo Monetario Internacional.
FPNU	Fondo de Población de las Naciones Unidas.
GNUD	Grupo de Naciones Unidas de Desarrollo.
GAD	Grupo de Ayuda al Desarrollo.
HABITAT	Programa de Naciones Unidas de Asentamientos Humanos.
IDH	Índice de Desarrollo Humano.
NOEI	Nuevo Orden Económico Mundial.

OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
OCAH	Oficina de Coordinación de Asuntos Económicos.
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio.
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible.
OECE	Organización Europea de Cooperación Económica.
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas.
PA	Países Asociados.
PACI	Planes Anuales de Cooperación Española.
PMA	Programa Mundial de Alimentos.
PNUD	Programa de Naciones Unidas por el Desarrollo.
PNUMA	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
PT	Plan Director.
PTUM	Países y Territorios de Ultramar.
PVD	Países en Vías de Desarrollo.
SECIPI	Secretaria de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica.
SGCID	Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
TUE	Tratado de la Unión Europea.
UE	Unión Europea.
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia.
VIH	Virus de la Inmunodeficiencia Humana (SIDA).

# **1. Introducción.**

## **1.1 Objetivo.**

El objetivo desde el primer momento ha sido hacer una síntesis de los acontecimientos más relevantes de la Cooperación Internacional que se han sucedido a lo largo de la historia nacional, en el seno de la Unión Europea, así como a nivel mundial, donde también abordaré el estudio de la cooperación internacional en el ámbito de las Naciones Unidas.

A la hora de abordar el ámbito nacional, destaco el actual Plan Director que rige la Cooperación Española. Y como han conseguido, después de 25 años cooperando, implantar un plan de acción basado en la fijación de objetivos, estrategias y actuaciones que se implementaran con un seguimiento y evaluación de las mismas para alcanzar los resultados esperados y poder aprender de ellos para proyectos futuros.

## **1.2 Método y fuentes.**

El método ha sido hacer un análisis de la Cooperación Internacional para el desarrollo llevada a cabo por dos organismos internacionales de referencia como son la ONU y la UE. Y más tarde seguir con un análisis más profundo de uno de sus Estados miembros, como es España.

Las fuentes utilizadas para realizar esta tarea han sido variadas. Empezando por los manuales, el primero de Calabuig Tormo y Gómez-Torres que trata sobre La cooperación internacional para el desarrollo. Otro que habla de las Instituciones y derecho de la Unión Europea escrito por Mangas Martín y Liñan Noguerras. Y otro más de Alcaide Fernández sobre el Curso de Derecho de la Unión Europea.

Otra fuente importante en este trabajo han sido las páginas web. A destacar la de la ONU, UE, el gobierno de España, así como de la AECID y el Banco Mundial.

Con respecto al marco jurídico de la cooperación, también el tratado de funcionamiento de la Unión Europea. El código de conducta para evitar duplicidades entre la UE y los EM. Y la ley y el Estatuto de la Cooperación Española. Numerosos informes del equipo de tareas de la ONU, de la Asamblea General de la ONU, de ONGs preocupadas por la cooperación al desarrollo. Así como los cuatro planes directores y los planes anuales de CE. Todo se encuentra recogido tanto en los pies de página como en la biografía final.

### **1.3 Plan de exposición.**

El trabajo está dividido en dos bloques principales. En el primero, resalto la historia que dio origen a la cooperación internacional a la vez que hago una secuencia de los acontecimientos más importantes que sucedieron hasta los 80. Después explico el papel de la ONU en la cooperación internacional con sus acontecimientos más relevantes, destacando los ODM y el plan de acción post 2015. Más tarde hablo de la cooperación internacional europea, resaltando su historia en este ámbito así como las principales áreas geográficas donde coopera. También su parte jurídica que fue difícil fijar ya que chocaba con la de sus estados miembros y debieron hacerse normas para regular esos casos. Además de los principales objetivos que plantea la UE para conseguir en un medio-largo plazo.

Finalmente para cerrar este bloque hablo del organismo más importante de la cooperación española como es la AECID, haciendo una reseña histórica de su creación y acciones así como los métodos que utiliza para cooperar.

El segundo bloque está dedicado exclusivamente a la cooperación española donde recojo los aspectos más relevantes del papel jugado en la cooperación internacional. Resaltando los cuatro planes directores y especialmente el último del cual destaco sus puntos más importantes.

Para finalizar expongo mis conclusiones de lo que opino de la cooperación internacional después de más de tres meses nutriéndome de informes y

opiniones de todo tipo. Y de las cosas que considero que han hecho mal así como reconociendo el buen planteamiento que se ha hecho con el nuevo plan director que da esperanza a la cooperación si realmente se ejecuta como lo han planteado.

Antes de comenzar con el estudio de la cooperación internacional para el desarrollo en España, he considerado relevante hacer referencia al marco histórico para situar el origen de la cooperación internacional para el desarrollo en el mundo, junto a dos organizaciones internacionales de las que formamos parte, como son la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la Unión Europea (EU) ambas piedras importantes en el papel que ha jugado y juega la cooperación internacional en nuestros días.

Conocemos el término o sentido de la cooperación internacional desde hace unos 70 años cuando al finalizar la Segunda Guerra Mundial parte del mundo estaba devastado, y los Estados tuvieron a bien unirse para cooperar por un mundo mejor.

Destacar que respecto al concepto en sí de cooperación no se cuenta con una definición única, ajustada y completa que sea válida para todo tiempo y lugar. Ya que la cooperación ha ido modificando sus contenidos a lo largo de su historia y sigue en constante cambio por las distintas relaciones que se dan con los países necesitados. Si bien muchos autores han dado definiciones de lo que ellos entendían por cooperación, concretamente la dada por Manuel Gómez Galán y José Antonio Sanahuja<sup>1</sup> recogida en el libro que publicaron conjuntamente en 2001 <la cooperación al desarrollo en un mundo> en cambio proporciona una definición clásica de la cooperación al Desarrollo, que es muy acertada. Planteándola como el conjunto de actuaciones, realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta con el propósito de promover el progreso económico y social de los países del Sur, de modo que sea más equilibrado en relación con el Norte y resulte sostenible.

---

<sup>1</sup> Manuel Gómez Galán, Doctor en Derecho. Director General de la Fundación CIDEAL de Cooperación e Investigación. José Antonio Sanahuja, politólogo internacionalista, licenciado en



Con los años la cooperación ha sufrido cambios en sus enfoques, metodologías, actores y relaciones entre éstos. Paso de ser un elemento de ayuda a países pobres para luchar contra el subdesarrollo, a centrarse casi exclusivamente en la lucha contra la pobreza.

En sus inicios solo los Estados nacionales entraban en juego, hoy en día los actores internacionales se han triplicado y los Estados no andan solos. Organizaciones No Gubernamentales (ONG), instituciones del sector privado, gobiernos autonómicos y locales junto con sus municipios e inclusive la sociedad civil se han unido en esta lucha contra la pobreza para el logro de un mundo mejor.

## **2. La Cooperación Internacional para el Desarrollo.**

### **2.1 Nacimiento de la cooperación internacional para el desarrollo: Marco Histórico.**

Al término de la II Guerra Mundial, el panorama internacional era el escenario idóneo para el inicio de actividades de cooperación.

La cooperación no comenzó como un programa para ayudar al desarrollo de los países empobrecidos a largo plazo, sino para facilitar el desarrollo económico a corto plazo, la supervivencia de sus poblaciones, así como la recuperación de Europa Occidental después del fin de la Segunda Guerra Mundial.

En este contexto posbélico surge la cooperación internacional, la cual es en gran parte un producto de la confrontación ideológica entre el bloque capitalista liderado por Estados Unidos y el socialista, por la Unión Soviética, las dos potencias mundiales que dominaron la política internacional entre 1945 y 1990. Justamente esta confrontación entre Este y Oeste fue lo que determinó la dirección de los flujos de las ayudas, las cuales fueron asignadas según las prioridades geoestratégicas de cada bloque, con el fin último de establecer y mantener zonas seguras para cada potencia.

---

filosofía y letras por la Universidad Autónoma de Madrid. Y profesor titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid.

La cooperación al desarrollo nace, por un lado, como un instrumento esencial para la construcción de nuevas relaciones político-económicas entre los Estados y para el logro de objetivos específicos; y, por otro, como una necesidad fundamental de la humanidad de vivir en paz y bienestar, después de la experiencia de las grandes guerras<sup>2</sup>.

Este anhelo de paz se corresponde con la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En el Tratado Fundacional<sup>3</sup> del 26 de junio de 1945 se establece la cooperación internacional como base para solucionar pacíficamente cualquier controversia entre las naciones e instaurar una sociedad mundial justa y en paz con todos sus miembros; la cooperación internacional como instrumento para la aplicación de los propósitos y principios de la carta, haciéndose referencia en el Capítulo I y un apartado propio en el capítulo IX<sup>4</sup>.

El Capítulo I, artículo 1.3 dice así:

(...)3. Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión<sup>5</sup>;

Esto no significa que en el pasado no hayan existido formas o relaciones de ayuda entre gobiernos y sus colonias, pero fue después de 1945 cuando tiene su origen la idea de que relaciones cooperativas estables entre los Estados pueden contribuir a asegurar la estabilidad y el desarrollo. Y que el crecimiento económico y el impulso social de los países y de las zonas atrasadas constituyan no sólo factores imprescindibles para el buen funcionamiento del sistema económico y político internacional, sino también una responsabilidad urgente de la entera comunidad mundial.

---

<sup>2</sup> CALABUIG TORMO, C y GÓMEZ-TORRES, M., (Coord.) La cooperación internacional para el desarrollo, 1ed., Valencia 2010, p. 14

<sup>3</sup> Carta de Naciones Unidas <http://www.un.org/es/documents/charter/>

<sup>4</sup> Capítulo IX <http://www.un.org/es/documents/charter/chapter9.shtml>

<sup>5</sup> Capítulo 1, Artículo 1.3 <http://www.un.org/es/documents/charter/chapter1.shtml>

A lo largo de dos décadas, 1950 y 1960, la arquitectura internacional para impulsar y regular la cooperación al desarrollo se consolidó. Siendo algunos de sus actores más significativos, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, los Bancos Regionales de Desarrollo, diversos Organismos de Naciones Unidas y las Agencias Gubernamentales.

Un proceso que incluyó la creación del Grupo de Ayuda al Desarrollo (GAD) en 1960, como un foro donde se gestionaban los flujos de recursos de los donantes, que un año después pasaría a llamarse Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), principal órgano de la OCDE<sup>6</sup> hoy en día.

En esta época, la cooperación internacional fue influida por las teorías económicas desarrollistas, según las cuales el crecimiento económico es el único medio para alcanzar el desarrollo. Se entiende el proceso de desarrollo como un cruce de caminos, por el que tienen que pasar todos los países, entre una sociedad atrasada hacia una sociedad moderna. La cooperación paso a ser una herramienta que ayudo a la transferencia de los recursos necesarios, capital y tecnología, a los países pobres para suplir sus carencias y poder desarrollarse.

Con la asistencia recibida se realizaron proyectos de mejora de infraestructuras y planes nacionales gracias a la cooperación técnica aportada por las agencias de cooperación. Y todo con el objetivo de mejorar el crecimiento económico del Norte hacia el Sur y la transferencia de tecnologías. Pero debido a sus empobrecidos sistemas no tenían poder para controlar y absorber la ayuda, por tanto no fue posible la implementación efectiva de muchos de esos planes. Por estos problemas técnicos la financiación otorgada comenzó a ser concesional y los países pobres comenzaron a contraer una deuda con los países ricos que no podrían saldar. Debido a estos sucesos las relaciones institucionales entre donantes y receptores comenzaron a estar más centradas en la imagen que daban las políticas exteriores de los donantes que en reducir la pobreza<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, fundada en 1961, agrupa a 34 países miembros y su misión es promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo.

<sup>7</sup>CALABUIG TORMO, C y GÓMEZ-TORRES, M., (Coord.), *La cooperación internacional...*, op. cit., pp. 17-20

En síntesis, en esta época se buscaba la ayuda a los países pobres a través del crecimiento económico, no se prestaba especial atención a los pueblos y sus condiciones y necesidades (salud, educación, vivienda, etc.).

A principios de esta época, los 70, se creó una mayor conciencia social por parte de la comunidad mundial respecto al subdesarrollo, que conllevó al aumento de los volúmenes de ayudas.

Se comprobó que el crecimiento económico y el desarrollo no van unidos, ya que no se logró que el crecimiento económico equivaliera a un efectivo desarrollo, pues las diferencias entre los ricos y los pobres se habían aumentado. No se habían logrado las transformaciones esperadas, pues las inversiones realizadas en países subdesarrollados no favorecieron la estructura productiva ni crearon empleo. El desarrollo debía implementarse con técnicas que ayudaran a canalizar la ayuda recibida y suplieran sus empobrecidos sistemas.

Se creó una nueva estrategia para el desarrollo global, el conocido “informe Pearson” que propuso una nueva base para la cooperación internacional y especificó las responsabilidades tanto de donantes como de beneficiarios.

Las demandas debían ajustarse a las necesidades de los países en desarrollo, no era suficiente con aumentar la ayuda, se debían introducir planes de acción, organización y administración que remitiesen en una mayor eficacia. Debía desligarse la ayuda e introducir la asistencia técnica, que faltó en la década anterior, para que los beneficiarios adquirieran los conocimientos para saber aprovecharla.

Este informe introdujo un nuevo concepto de cooperación, según el cual el objetivo debía ser: «reducir las disparidades, suprimir las injusticias y ayudar a los países más pobres a entrar por su propia vía en la época industrial y tecnológica, de suerte que el mundo no se divida de modo cada vez más tajante en ricos y pobres, privilegiados y menos privilegiados. (...) La cooperación —añadía— debe ser algo más que una simple transferencia de fondos, y entraña una serie de nuevas relaciones que deben fundarse en la comprensión y respeto mutuos, así como en la revisión constante de las políticas de ambas partes», con «menos incertidumbre y más continuidad»<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Informe Pearson <http://unesdoc.unesco.org/images/0005/000567/056743so.pdf>

Se puso en marcha el Logical Framework Approach (enfoque del marco lógico), que servía como herramienta para la planificación y gestión de proyectos orientados por objetivos. Hoy en día se sigue utilizando para la cooperación internacional. Así como los dos métodos de participación, Rapid Rural Appraisal (diagnóstico rural rápido) y el Participatory Rural Appraisal (diagnóstico rural participativo), que conllevan la posibilidad de que la gente, sus aspiraciones y acciones se conviertan en centro de interés de los proyectos de cooperación.

Al mismo tiempo los Países No Alineados se reunieron en Argel en 1971 para pedir la instauración de un Nuevo Orden Económico Mundial (NOEI) en el que pudieran tener el control sobre sus recursos naturales y sobre las inversiones privadas extranjeras. Con esto pretendieron conseguir la autonomía frente a los países del centro.

Pero se produjo una gran crisis internacional que acabó con todos los planes. Provocada principalmente por la recesión que sufría EEUU, pues el dólar era el centro del sistema monetario internacional y tuvo que devaluarse. Esto provocó un pequeño empobrecimiento de los países desarrollados (empobrecimiento de las reservas, subida del petróleo, etc.). La consecuencia fue que las intenciones de aumentar las ayudas para dar cobertura a las necesidades básicas pasaron a un segundo plano y la crisis fue la principal preocupación. El papel de cubrir las necesidades básicas lo asumió el BM que pudo ampliar sus preocupaciones hacia la agricultura, educación, salud, lucha contra la pobreza.

Debido a la situación las propuestas de la NOEI no tuvieron importantes repercusiones internacionalmente y las del informe Pearson se fueron olvidando. La cooperación comenzó un proceso de declive.

En los años 80, se abre un periodo de crisis que repercutió en los países desarrollados, pues se encontraban en serios problemas por el excesivo endeudamiento, que no solo trajo consecuencias financieras sino también en las políticas de desarrollo. Se abrió un proceso de renegociación de deuda por

el Fondo Monetario Internacional (FMI) que tuvo como repercusión la disminución del gasto público, principalmente en gasto social, con su debido impacto en la reducción de la ayuda para incidir en los procesos de desarrollo. Los peores parados fueron los países más pobres que vivieron un deterioro social al ver disminuir drásticamente sus ingresos reales. A este periodo se le conoce como “década perdida”<sup>9</sup>.

Una vez hecha una pequeña síntesis del marco histórico mundial que ha rodeado a la cooperación en nuestra historia, voy a continuar el hilo centrándome en el trabajo realizado por la Organización de Naciones Unidas desde los años 80. No sin antes mencionar que todas las transformaciones economicosociales referidas anteriormente por la ayuda aportada por el mundo desde el 45, no hubiesen sido posible sin el trabajo de orientación e influencia de las Naciones Unidas.

## **2.2 La Cooperación al Desarrollo en la Organización de Naciones Unidas (ONU).**

Como se ha mencionado anteriormente, la labor de las Naciones Unidas por el desarrollo y la búsqueda de un mundo más justo y en paz en imparable; a continuación veremos cómo ha aumentado su labor con el transcurso de los años.

En 1980 se crea por parte de ONU, la Ayuda o Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) que busca la mejora de las economías de los países en vías de desarrollo.

Se originó durante la celebración de la 34 sesión de la Asamblea General (1980) en la que se acordaba la asistencia por parte de los 22 países más ricos del 0,7% del total de su producto interior bruto en concepto de ayuda al desarrollo. Que comprende los desembolsos de préstamos en condiciones concesionarias (netos de reembolsos del principal) y las donaciones otorgadas por organismos oficiales de los miembros del Comité de Asistencia para el

---

<sup>9</sup> CALABUIG TORMO, C y GÓMEZ-TORRES, M., (Coord.), op. cit., pp. 20-23

Desarrollo (CAD), por instituciones multilaterales y por países que no integran el CAD a fin de promover el desarrollo y el bienestar económico en los países y territorios que figuran en la lista del CAD de destinatarios de AOD<sup>10</sup>.

Esta creación sucedió por la necesidad de unificar: por un lado, los subsidios otorgados por los organismos especializados, fondos y programas de las Naciones Unidas. Y, por otro, los préstamos de las Instituciones de crédito del sistema de las Naciones Unidas, tales como el Grupo del Banco Mundial (con un aporte del más de 25,000 millones de dólares anuales en préstamos), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA, con más de 400 millones de dólares anuales aportados en forma de préstamos y subsidios) y el Fondo Monetario Internacional (FMI, que ofrece diferentes tipos de apoyos a los países con dificultades financieras).

La AOD son recursos destinados a fomentar el desarrollo en el planeta, distribuida entre 130 países, y que deben cumplir varios requisitos. Ser recursos públicos, que provengan de los presupuestos de las administraciones que conforman los Estados de los países donantes. Deben destinarse a mejorar las condiciones de vida de las zonas empobrecidas y en caso de ser préstamos, deben otorgarse bajo criterios favorables, es decir, un porcentaje debe ser donado y el resto a pagar (devolver) en mejores condiciones que las de mercado (menor tipo de interés).

La ayuda oficial al desarrollo es un instrumento más de la cooperación internacional para el desarrollo<sup>11</sup>.

Todos los programas y fondos de las naciones Unidas actúan bajo la autoridad de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social. A fin de intensificar la cooperación entre esos órganos, en 1997 el Secretario general creó el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, integrado por los fondos y programas siguientes:

---

<sup>10</sup> Definición por el BM de AOD <http://datos.bancomundial.org/indicador/DT.ODA.ODAT.GN.ZS>

<sup>11</sup> Ilación con AOD <http://amycos.org/admcms/wp-content/uploads/2012/04/20061211193836YCOS.pdf>



- Fondo de las naciones unidas para la infancia (UNICEF)
- Fondo de población de las naciones unidas (FPNU)
- La oficina de coordinación de asuntos humanitarios (OCAH)
- Programa mundial de alimentos (PMA)
- Alto comisionado de las naciones unidas para los refugiados (ACNUR)
- Programa de las naciones unidas para el medio ambiente (PNUMA)
- Programa de las naciones unidas para los asentamientos humanos.

En 1990, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)<sup>12</sup>, da a conocer una nueva perspectiva, la del desarrollo humano. Desde ese año presenta un informe donde se recoge el índice de desarrollo humano (IDH), donde las personas están como lugar central en el desarrollo. Dejando atrás la antigua idea, de que el crecimiento económico es el único medio para alcanzar el desarrollo.

El desarrollo comienza a entenderse como una ampliación de las capacidades humanas y de las oportunidades para que por ellos mismos puedan utilizarlas. De ahí el primer informe de la ONU en el cual la idea central es incentivar la vida de la gente *“la verdadera riqueza de una nación está en su gente”*<sup>13</sup>

Las oportunidades centrales que se querían destacar eran disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente.

Estás como base para que más tarde el ser humano pueda desarrollarse más intensamente con libertad política, económica y social.

Desde este momento las políticas de desarrollo ya no se enfocan únicamente hacia el bienestar económico sino que van más allá y tienden hacia mejorar la salud y la educación de las personas.

---

<sup>12</sup> PNUD, fue creado en 1965, pertenece al sistema de Naciones Unidas, y su función es contribuir a la mejora de la calidad de vida de las naciones. Promueve el cambio y conecta los conocimientos, la experiencia y los recursos necesarios para ayudar a los pueblos a forjar una vida mejor. Está presente en 177 países.

<sup>13</sup> Primer informe del índice de desarrollo humano por el PNUD en 1990 [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_1990\\_es\\_completo\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1990_es_completo_nostats.pdf)



Unos años después, con el nuevo milenio, entran a escena los derechos de las personas, la principal preocupación de la ONU es desarrollar las capacidades de las personas para que puedan reclamar sus derechos; está paso a ser una de las estrategias centrales en la cooperación internacional para el desarrollo.

En 2000, reunidos en Nueva York en la sede de la ONU los Jefes de Estado y de Gobierno de todos los Estados Miembros de la ONU, se adoptó por unanimidad la declaración del milenio. Se acordó reafirmar la fe en la Organización y en los propósitos y principios de su Carta<sup>14</sup> que han demostrado ser intemporales y universales (Libertad, tolerancia, solidaridad, igualdad, respeto a la naturaleza y la responsabilidad común<sup>15</sup>), como cimientos indispensables para un mundo más pacífico, más próspero y más justo. Se establecieron una serie de objetivos y de esta manera se colocó a la lucha contra la pobreza en el centro de la agenda de desarrollo hasta 2015. Con los Objetivos del Milenio se dio un avance en cuanto al ascenso de responsabilidad por parte de los países desarrollados para apoyar los esfuerzos de los países menos adelantados con el fin de lograr el desarrollo. Éstos representan las prioridades urgentes de desarrollo de toda la humanidad. Se convirtieron en aquel punto en el horizonte al cual la comunidad internacional, ricos y pobres, desean llegar. Se concentró toda la atención internacional sobre el desarrollo y sobre la obtención de ayuda destinados a este fin. Son, en definitiva, los criterios mundialmente aceptados de progreso general<sup>16</sup>.

En aquella reunión del 13 de septiembre de 2000, ante todos los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la ONU, se afirmó:

“(…)4. Estamos decididos a establecer una paz justa y duradera en todo el mundo, de conformidad con los propósitos y principios de la Carta. Reafirmamos nuestra determinación de apoyar todos los esfuerzos encaminados a hacer respetar la igualdad soberana de todos

---

<sup>14</sup> Propósitos y principios de la Carta de Naciones Unidas <http://www.un.org/es/documents/charter/chapter1.shtml>

<sup>15</sup> Declaración del milenio p. 2 <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>

<sup>16</sup> En referencia a lo expuesto <http://www.un.org/es/millenniumgoals/>

los Estados, el respeto de su integridad territorial e independencia política; la solución de los conflictos por medios pacíficos y en consonancia con los principios de la justicia y del derecho internacional; el derecho de libre determinación de los pueblos que siguen sometidos a la dominación colonial y la ocupación extranjera; la no injerencia en los asuntos internos de los Estados; el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales; el respeto de la igualdad de derechos de todos, sin distinciones por motivo de raza, sexo, idioma o religión, y la cooperación internacional para resolver los problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario<sup>17</sup>(...)”.

Ocho fueron los objetivos que se fijaron en aquella cumbre del milenio, en la que los 189 países miembros de las Naciones Unidas estuvieron de acuerdo en alcanzar para el año 2015<sup>18</sup>.

El primero de los objetivos es erradicar la pobreza extrema y el hambre. Se pretendía reducir a la mitad la cantidad de personas que vivían en el mundo con escasos ingresos al día. Conseguir un empleo digno para todos y reducir a la mitad la cantidad de personas que pasaban hambre en el mundo. Se hizo una evaluación de los resultados conseguidos en la fecha fijada, se consiguieron aumentar los ingresos de la mitad de la población pobre. El número de personas paradas también se ha reducido considerablemente, pero las desigualdades entre hombres y mujeres empleadas siguen persistiendo. El objetivo de erradicar el hambre sigue candente y se esperan nuevos esfuerzos para después de 2015.

El segundo de los objetivos es lograr la enseñanza primaria universal. Se pretendía que todos los niños y niñas del mundo pudieran terminar la enseñanza primaria. La evaluación en la fecha fijada fue que a pesar de los avances realizados por muchos países, el proceso de conseguir este objetivo

---

<sup>17</sup> Declaración del milenio <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>

<sup>18</sup> Objetivos de desarrollo del milenio <http://www.un.org/es/millenniumgoals/gender.shtml>

está siendo dificultoso. La peor parte del analfabetismo infantil se la lleva África subsahariana y el Sur de Asia.

El tercero de los objetivos era promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer. Se pretendían eliminar las desigualdades entre mujeres y hombres en la enseñanza para que todos pudieran estudiar en igualdad de condiciones y optar al mismo empleo. La evaluación en la fecha fijada fue que los países pobres todavía las mujeres siguen relegadas a los puestos más bajos y peor remunerados.

La tarea del objetivo cuatro era reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años. Se pretendían reducir las enfermedades que afectan a los niños más pequeños para paliar la mortalidad infantil. La evaluación en la fecha fijada fue que a pesar de la constante lucha esta no está dando los resultados esperados.

El objetivo cinco era mejorar la salud materna y la mortalidad durante el alumbramiento. Se pretendía mejorar la atención sanitaria durante el alumbramiento, ya que en la mayoría de países subdesarrollados no recibían atención. Conseguir que toda madre pueda acceder a la salud reproductiva universal. Y que el número de adolescentes embarazadas se redujera. La evaluación en la fecha fijada fue que se ha conseguido reducir el número de muertes durante el parto y que un número mayor de embarazadas reciban atención durante el embarazo. El número de embarazos en adolescentes no ha podido ralentizarse debido a la complicada tarea de difusión de métodos anticonceptivos.

Por su lado el objetivo seis quería combatir el VIH/sida, la malaria y otras enfermedades. Se pretende poner freno a la propagación del SIDA y que todas las personas tengan acceso al tratamiento que necesiten. Se necesita educación sobre la enfermedad y la concienciación del uso del preservativo para evitarla. Dar acceso al preservativo a todo el que lo requiera. También frenar la malaria y demás enfermedades graves con la expansión de mosquiteras e insecticidas. La evaluación en la fecha fijada fue que se ha conseguido estabilizar la propagación del VIH en algunas regiones del mundo,

pero se mantienen los vínculos de violencia de género e infección por VIH. Siguen creciendo más rápidamente las infecciones que las vacunas para tratarlo.

En África se ha conseguido frenar la malaria gracias al uso de mosquiteras. La adquisición de medicamentos antipalúdicos más efectivos sigue aumentando rápidamente en todo el mundo. La tuberculosis sigue siendo la segunda causa de muerte en los países subdesarrollados por detrás del VIH.

El objetivo siete era garantizar la sostenibilidad del medio ambiente. Crear políticas de desarrollo sostenible y reducir la pérdida de recursos del medio ambiente. Frenar la pérdida de diversidad biológica. Y propagar el acceso de todos a agua potable y servicios básicos de saneamiento. Así como mejorar los barrios marginales. La evaluación en la fecha fijada fue que las deforestaciones siguen estando en cotas altas, por lo que un número mayor de especies se encuentran en peligro de extinción. Debe darse una mayor protección a los hábitats de las especies. El objetivo de agua potable para todos está en proceso de conseguirse aunque todavía faltan esfuerzos.

Se deben todavía sumar muchos esfuerzos para conseguir terminar con las zonas marginales, primero se deberá acabar con la pobreza.

Y el último objetivo, el ocho tenía por objetivo fomentar una alianza mundial para el desarrollo. Se pretende escuchar a todos los países en desarrollo. Aumentar los volúmenes de ayuda. Continuar desarrollando un sistema comercial y financiero al que todos puedan acceder sin discriminaciones. Lidar con la deuda de los países en desarrollo. Hacer más accesibles las nuevas tecnologías a los países pobres, para que puedan informarse y comunicarse.

La evaluación en la fecha fijada es que la deuda que los países subdesarrollados soportan sigue siendo demasiado alta para que puedan salir adelante. Y solo 5 países de todos los que forman la ONU han cumplido el objetivo de donar el 0,7 % de su PIB para ayuda al desarrollo.

Internet sigue siendo un privilegio de unos pocos, hay una gran brecha entre quienes disfrutan de alta velocidad en internet y los que únicamente tienen conexión telefónica.

Una vez terminada la cumbre del milenio y fijados los objetivos a seguir, se pusieron todos los mecanismos en funcionamiento para llevarlos a cabo.

El sistema de las Naciones Unidas trabajo de diversas maneras para promover los objetivos económicos y sociales. Los organismos se pusieron en funcionamiento para proporcionar asistencia técnica y ayuda práctica en todos los países del mundo con la movilización de fondos para el desarrollo. Durante el ejercicio económico 2001 el Banco Mundial proporcionó más de 17.000 millones de dólares en préstamos para el desarrollo a más de 100 países en desarrollo.

El PNUD, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNESCO), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) comenzaron a trabajar activamente en pro de la consecución de las metas de desarrollo establecidas en la cumbre del milenio<sup>19</sup>.

Comenzaron a sucederle a la cumbre del milenio en los años siguientes una serie de conferencias y cumbres, muchas de ellas en pro de fijar algunos de los medios necesarios para alcanzar las metas fijadas, otras para evaluar cómo se estaban movilizando los instrumentos para llevar acabo los objetivos.

En 2002 se realizó una Cumbre Mundial sobre desarrollo sostenible y una Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo.

En 2005 se celebró la Cumbre Mundial, la reunión plenaria de alto nivel del 60<sup>a</sup> periodo de sesiones de la Asamblea General:

“La Cumbre Mundial de 2005 es una oportunidad de las que se presentan solo una vez en cada generación de que el mundo se una y adopte medidas acerca de graves amenazas mundiales que exigen audaces soluciones mundiales. Es también una ocasión de revitalizar a

---

<sup>19</sup> A lo referido en este párrafo y párrafos anteriores  
<http://www.un.org/es/development/other/overview.shtml>

las propias Naciones Unidas. Es, en resumen, una oportunidad para toda la humanidad<sup>20</sup>”

En 2006, el Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración internacional y el Desarrollo.

En 2008, la reunión de Alto Nivel sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, llamada Consenso de Monterrey.

También la Conferencia Internacional de Seguimiento sobre la Financiación para el Desarrollo encargada de examinar la Aplicación del Consenso de Monterrey.

En 2009, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Crisis Financiera y Económica Mundial y sus Efectos sobre el Desarrollo.

En este año el secretario general de Naciones Unidas, creó un equipo de tareas para supervisar la consecución del objetivo de desarrollo del milenio 8, Este equipo publicó un informe sobre el desfase en el logro de los objetivos de desarrollo del milenio “fortalecer la alianza mundial para el desarrollo en una época de crisis<sup>21</sup>”, que llevó a los países miembros de la ONU a replantearse los esfuerzos realizados y si estaban bien encaminados hacia el logro de los objetivos propuestos.

También el Grupo de las Naciones Unidas para el desarrollo creó la segunda guía para la elaboración de informes de los países participantes en los ODM sobre los ODM. El fin era relacionar entre sí los objetivos y las metas para crear un ambiente, a nivel nacional y mundial que conduzca al desarrollo y elimine la pobreza<sup>22</sup>.

La Cumbre de la ONU del 2010 sobre los objetivos de desarrollo del Milenio concluyó con la adopción de un plan de acción mundial<sup>23</sup> para alcanzar los ocho objetivos de lucha contra la pobreza para su fecha límite de 2015 y el

---

<sup>20</sup> Cumbre Mundial 2005 <http://www.un.org/spanish/summit2005/>

<sup>21</sup> Informe “Fortalecer la alianza mundial para el desarrollo en una época de crisis” [http://www.un.org/en/development/desa/policy/mdg\\_gap/mdg\\_gap\\_archive/mdg8report2009\\_splw.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/policy/mdg_gap/mdg_gap_archive/mdg8report2009_splw.pdf)

<sup>22</sup> Guía para elaborar informes por países sobre los ODM. <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/MDG/english/MDG%20Country%20Reports/MDG%20Reporting%20Guidelines/3.%20Spanish.pdf>

<sup>23</sup> Plan de acción mundial para conseguir los 8 ODM. <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/65/L.1>

anuncio de los principales nuevos compromisos para la salud de las mujeres y los niños y otras iniciativas contra la pobreza, el hambre y la enfermedad.

En esta cumbre los gobiernos instaron no sólo a acelerar los avances en la consecución de los ODM, sino también a idear medidas para promover el programa de desarrollo de la ONU después de 2015.

Una serie de discusiones, consultas y debates se pusieron en marcha para elaborar una nueva agenda de desarrollo una vez que los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) expirasen en 2015. Hasta ahora, los debates han sido liderados por las Naciones Unidas aunque con la participación de diversos actores de desarrollo incluyendo gobiernos, sociedad civil, instituciones internacionales y el sector privado<sup>24</sup>.

En 2012, el Secretario General creó otro equipo de tareas para las Naciones Unidas con el fin de dar apoyo en la preparación de la agenda de desarrollo post 2015. Reunió a más de 60 entidades y agencias de la familia de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales, y fue presidido de manera conjunta por el DAES y por el PNUD. El equipo de tareas aporta datos analíticos, conocimientos técnicos y alcance al debate sobre la agenda para el desarrollo después de 2015.

El equipo de tareas presentó su primer informe sobre la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo de 2015 ante el Secretario General en junio de 2012. Bajo el título “El futuro que queremos para todos<sup>25</sup>”, el informe expone las principales recomendaciones para una agenda para el desarrollo después de 2015. Plantea un enfoque de políticas integradas para garantizar el desarrollo económico y social inclusivo y la sostenibilidad ambiental en una agenda que responda a las aspiraciones de todas las personas de un mundo libre de miedo y necesidad. El informe servirá de referencia para otras consultas más amplias e incluyentes sobre la agenda para el desarrollo después de 2015<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> A lo referido, Departamento de Asuntos Económicos y sociales (DAES) <http://www.un.org/es/development/desa/about/conferences.shtml>

<sup>25</sup> Primer informe del Equipo de Tareas que creó el Secretario General “El futuro que queremos para todos” [http://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam\\_undf/untt\\_report.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/untt_report.pdf)

<sup>26</sup> A lo referido <http://www.un.org/es/development/desa/area-of-work/post2015.shtml>



La nueva agenda para el desarrollo post-2015 tendrá como base los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), ocho objetivos contra la pobreza que el mundo se comprometió a alcanzar antes de 2015. Se han conseguido importantes progresos en relación con todos los objetivos y se ha podido mejorar millones de vidas gracias a los esfuerzos realizados a nivel mundial, regional, nacional y local. Aun así, se necesita hacer mucho más en muchas áreas. La indignidad de la pobreza no ha terminado para todos. Así que es de vital importancia proseguir en la realización de los ODM como punto clave para tener una base sólida para la agenda de desarrollo más allá de 2015.

La piedra angular del actual proceso mundial de renovación post-2015, se estableció en Río de Janeiro en junio de 2012, con la aprobación del documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, “El futuro que queremos<sup>27</sup>”.

En el documento se describían las enseñanzas extraídas de dos decenios de experiencia en materia de desarrollo y se presentaba una amplia evaluación de los progresos y las deficiencias en la aplicación de la agenda de desarrollo sostenible.

Los objetivos de desarrollo del milenio supusieron un hito en el desarrollo global cuando se concibieron en 2000, pero llegó el momento de hacer balance de lo conseguido y de lo que todavía queda por conseguir, momento de reflexionar sobre los programas para el desarrollo mundial más allá de 2015.

El Grupo de Trabajo de Naciones Unidas publicó en marzo de 2013 un nuevo informe “Una asociación mundial renovada para el desarrollo<sup>28</sup>” sobre la agenda post 2015. La alianza mundial para el desarrollo, materializada en el objetivo de Desarrollo del Milenio 8, ha desempeñado un papel crucial a la hora de impulsar el apoyo internacional para el desarrollo. Este informe es una valoración de las lecciones aprendidas a partir de los ODM y proporciona una

---

<sup>27</sup> Documento final de la Conferencia de Naciones Unidas sobre desarrollo sostenible “el futuro que queremos” [http://www.un.org/es/sustainablefuture/pdf/spanish\\_riomas20.pdf](http://www.un.org/es/sustainablefuture/pdf/spanish_riomas20.pdf)

<sup>28</sup> Informe “una asociación global renovada para el desarrollo” [http://www.manosunidas-online.org/redes/documentos\\_publicos/ODM/Post%202015%20A%20renewed%20global%20partnership%202013.pdf](http://www.manosunidas-online.org/redes/documentos_publicos/ODM/Post%202015%20A%20renewed%20global%20partnership%202013.pdf)



serie de recomendaciones sobre los límites y las alianzas que deben adoptar, para mantener e incrementar el desarrollo más allá de 2015. Con el fin de hacer frente a los desafíos a nivel mundial que se presentan, una asociación de estas características debe trabajar a partir de una base sólida para generar acciones colectivas en las que participen todos los países.

Los Estados Miembros de las Naciones Unidas se pusieron manos a la obra para definir los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como parte de la nueva agenda que debe completar la labor de los ODM, sin que nadie quede excluido. Aprobarán esta agenda post-2015 en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible que se llevará a cabo en septiembre de 2015.

Del trabajo realizado por los miembros de Naciones Unidas resultó el documento Río+20, en el que se fijaron 17 objetivos de desarrollo sostenible. El documento establece que el proceso de ejecución de estos objetivos debe ser coordinado y coherente con el proceso de valoración de la Agenda de Desarrollo post 2015. Un grupo de trabajo abierto de la Asamblea General, formado por 30 miembros, tuvo la tarea de revisar la propuesta de objetivos de desarrollo sostenible para someterlos a la consideración de la 68ª Asamblea (2013-2014). El apoyo técnico, necesario para el grupo de trabajo abierto de la Asamblea General, corresponde a un equipo de apoyo técnico entre organismos que opera bajo las órdenes del equipo de tareas del sistema de las Naciones Unidas sobre la Agenda de Desarrollo post 2015.

Estos son los diecisiete objetivos que se decidieron en la cumbre RIO+20 celebrada el 20 de junio de 2012, como parte de la nueva agenda de desarrollo post 2015:

1. Terminar con la pobreza en todas sus formas y en todas partes
2. Acabar con el hambre, lograr la seguridad alimentaria y mejorar la nutrición y promover una agricultura sostenible.
3. Asegurar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades.

4. Asegurar una educación inclusiva de calidad y equitativa y promover las oportunidades de aprendizaje permanente para todos.
5. Lograr la igualdad de género y empoderar a las mujeres y niñas.
6. Asegurar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos.
7. Garantizar el acceso a energía asequible, sostenible, fiable y moderna para todos.
8. Promover un crecimiento económico sostenido, inclusivo sostenible, el empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos.
9. Construir infraestructuras flexibles, promover la industrialización incluyente y sostenible y fomentar la innovación.
10. Reducir la desigualdad dentro y entre los países.
11. Hacer que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resistentes y sostenibles.
12. Asegurar patrones de consumo y de producción sostenibles.
13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus repercusiones.
14. Conservar y explotar de manera sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.
15. Proteger y restaurar los ecosistemas terrestres, promover la gestión sostenible de los bosques, luchar contra la desertificación, detener y revertir el proceso de degradación del suelo y detener la pérdida de biodiversidad.
16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos e instaurar instituciones eficaces, responsables e inclusivas en todos los niveles.
17. Fortalecer los medios de aplicación y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible<sup>29</sup>.

La cosa no queda aquí, el GNUD lanzó consultas por temas en más de 60 países. Las consultas, realizadas por la ONU y apoyadas por organismos de la sociedad civil y otros sectores interesados, colaboran en la introducción de

---

<sup>29</sup> Objetivos de desarrollo sostenible para la nueva agenda post-2015  
<http://www.ilo.org/global/topics/post-2015/lang--es/index.htm>

cuestiones urgentes en la Agenda Post-2015 antes de que se cierre en septiembre de 2015. Algunos temas tratados son sobre agua, salud, gobernanza, educación, conflictos, desigualdades, etc<sup>30</sup>.

Una vez expuesto el papel que ha desempeñado la ONU en la labor de acabar con la pobreza en el mundo, debemos referirnos a otro organismo internacional de vital importancia en este campo, como es la Unión Europea. Comprometida desde sus inicios con la tarea de apoyar la cooperación al desarrollo. Ha sido participe durante todo su trayecto de numerosos acuerdos firmados con países en vías de desarrollo con la meta de ayudarlos a mejorar su situación.

En 2000, la UE se unió a los líderes mundiales para apoyar los Objetivos de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas con el compromiso de erradicar la pobreza antes de 2015.

Cumple la labor de ayudar a coordinar las acciones de los distintos donantes.

Actualmente, la UE y sus Estados Miembros son los mayores donantes de Ayuda Oficial al Desarrollo.

## **2.3 La Cooperación al Desarrollo en la Unión Europea.**

### **2.3.1 Origen y evolución: Marco Jurídico.**

El origen de la cooperación al desarrollo en Europa se sitúa en el Tratado de Roma que origino la Comunidad Económica Europea (CEE), en 1957. Específicamente para la asociación de Países y Territorios de Ultramar (PTUM). La principal finalidad era articular las relaciones con esos países vinculados histórica, política y económicamente a los Estados Miembros (EM) de la Comunidad Europea.

Los 6 Estados Miembros fundadores de la actual Unión Europea (UE) acordaron entonces la puesta en marcha de un mecanismo para financiar la ayuda, el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), gestionado por la Comisión

---

<sup>30</sup> En referencia a la Agenda de desarrollo post 2015, DAES. <http://www.un.org/es/development/desa/development-beyond-2015.html>

Europea, sin abandonar por ello sus respectivos programas de ayuda bilateral. Su principal función era suministrar ayuda a los países y territorios que aún eran dependientes de alguno de los EM fundadores. Fue creado en la parte IV del Tratado de Roma (actualmente el TFUE<sup>31</sup>) a propuesta de Francia que tuvo la idea de asociar los territorios coloniales de ultramar a la futura comunidad que se estaba creando. No solo se recogió en el tratado de Roma la asistencia para los países de Ultramar, también a países de África. Y pese a la negativa de Alemania tras las pérdidas coloniales que había sufrido tras la IIGM. Finalmente tuvo que aceptar ya que los demás Estados fundadores apoyaban la asociación de 31 Estados de ultramar para regular las relaciones comerciales entre ellos y la Comunidad, así como las inversiones públicas que se iban a realizar en ellos. Fue así como se creó el primer FED con aportaciones directas de los EM.

Todo esto deja entrever que la cooperación al desarrollo no estaba en los planes iniciales del diseño de la CEE, ya que hasta entonces la mayor preocupación era reconstruir los países europeos más que ayudar a los países pobres.

Tras el tratado de Roma donde se había recogido la asistencia a los países necesitados, algunos países de África subsahariana sintieron la necesidad de firmar un acuerdo con la Comunidad para salvaguardar la posición privilegiada en que se encontraban.

Fue así como se acordó la firma del primer Convenio de Yaundé en 1963. En vigor de 1965 hasta 1970, con su correspondiente FED (el segundo de la historia).

A mediados de los años 60 la cooperación al desarrollo pasó a ser un asunto de primer orden. La emergencia del subdesarrollo como asunto de interés internacional propicio la extensión geográfica de la actividad de ayuda y cooperación y un mayor refuerzo cualitativo y cuantitativo de esa ayuda comunitaria. Sin embargo, fue más por razones de intereses que por ganas

---

<sup>31</sup> Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea <http://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf>

reales de ayudar, ya que la guerra fría estimulaba las ganas para que los países estuviesen más predispuestos a alinearse en uno de los bandos.

Tampoco podían olvidar que Europa se había levantado de los horrores vividos tras la Segunda Guerra Mundial gracias al Plan Marshall<sup>32</sup> y a la ayuda de la OECE<sup>33</sup> que administro las ayudas del plan.

Fue así como se llegó al segundo convenio de Yaundé, junto con su correspondiente FED (el tercero de la historia), el cual tuvo dificultades ya que Alemania y Holanda se opusieron a continuar con este sistema en un primer momento. Finalmente se firmó y estuvo vigente desde 1970 hasta 1975.

En vista de los debates entre Francia, que quería seguir con este sistema (visión regionalista), y Alemania y Holanda, que querían mundializar el esfuerzo de la cooperación para que no fuera una labor de unos pocos (visión global). Pusieron la mirada en la ampliación de la CEE, publicando un memorándum en el que abrían las puertas a otros países no asociados para que colaboraran financiera y técnicamente con el desarrollo de los países pobres. Este memorándum hizo posible la cumbre de París de 1972 mediante la cual se debía continuar con el desarrollo a nivel regional y comenzar progresivamente una política de desarrollo a escala mundial.

Aunque las antiguas colonias continuaron teniendo un peso importante en las acciones comunitarias de desarrollo emprendidas, la posibilidad de que las ONG desde 1976 pudieran obtener cofinanciación con cargo al presupuesto de la CEE para llevar a cabo acciones de cooperación en cualquier país en desarrollo rompió el monopolio de las colonias de ser los únicos beneficiarios de las ayudas.

Tras la adhesión de los tres nuevos miembros, Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, se pudieron aumentar las ayudas del FED y fueron 46 países de los ACP los que recibirían ayudas. Hecho que llevo a la conclusión del primer

---

<sup>32</sup> Plan Marshall, fue el plan ingeniado por los EEUU para la reconstrucción de los países europeos después de la IIGM.

<sup>33</sup> Organización Europea para la Cooperación Económica, actualmente la OCDE.

convenio de Lomé entre esos 46 países y los nuevos Estados miembros de la Comunidad, junto con su correspondiente FED (el cuarto de la historia).

También se aprobaron nuevos programas de ayuda, con cargo al presupuesto de la Comunidad, con destino Asia, América Latina y el Norte de África.

La ayuda europea había obtenido así un alcance global a principios de los 80.

Tras el primer convenio de Lomé en 1980, se sucedieron otros 3 convenios más, llamados de igual manera, con sus respectivos FED, para 5 años. Durante estos años, se adhesionaron 6 nuevos Estados a la Comunidad lo que conllevó al aumento de los países receptores de ayuda.

El último convenio de Lomé, el cuarto, se extendió hasta 2003 cuando se firmó el acuerdo de Cotonou que recogió lo más sustancial de todos los convenios anteriores, la cooperación entre los 15 estados miembros y la ampliación de la ayuda a 77 países ACP.

El acuerdo de Cotonou estará vigente 20 años y para los primeros 5 se creó el noveno FED. El décimo FED también fue aprobado para el periodo 2008-2013.

El financiamiento a los países ACP sigue suministrándose mediante el FED, que sigue al margen del presupuesto de la Unión Europea, y nutrido como siempre por las aportaciones directas de los Estados Miembros y según un reparto pactado por ellos mismos cada 5 años.

Los PTUM también siguen financiándose por el FED. Este vínculo entre los ACP y los PTUM desaparecería si los PTUM permitieran ser financiados por el presupuesto comunitario. No pertenecen a Europa, por tanto, por la UE son reconocidos como países terceros. Pero si pertenecen a algunos de los EM de la UE por tanto no son independientes y a los EM les corresponden tareas propias de los Estados, defensa, política exterior, justicia, seguridad, etc<sup>34</sup>.

En referencia a la parte jurídica de la cooperación, definir un modelo comunitario de cooperación no fue fácil, debido a dos razones, por un lado, aparte de las normas sobre PTUM, el Tratado de Roma no permitía la elaboración de nuevas políticas en esas materias; y por otro lado los Estados

---

<sup>34</sup> A lo referido sobre los convenios y la historia europea.  
CALABUIG TORMO, C y GÓMEZ-TORRES, M., (Coord.), op. Cit., pp. 65-68

Miembros defendían sus propias políticas nacionales de cooperación como parte de su política exterior sin contar con la UE.

Durante muchos años se intentó sistematizar y unificar la ayuda aportada por la UE y los Estados Miembros en los diferentes niveles de cooperación en que han participado. Pero sin excesivo éxito ya que los Estados querían tener el propio control de sus políticas. Por ello es que hay una diversificación de la financiación en las ayudas de cooperación al desarrollo. Las acciones emprendidas por la UE pueden cargarse al presupuesto de la Unión o mediante las contribuciones aportadas por los Estados Miembros al FED.

Pero por fin en estos últimos años se ha avanzado en la coordinación de la ayuda prestada tanto por los Estados miembros como por la Unión Europea, este asunto ha estado recogido en el TFUE y en el tratado de París de maneras diferentes pero nunca tan claro y preciso en un único documento. La falta de esta coordinación conllevaba en muchas ocasiones a la concentración de las donaciones en los mismos países y en los mismos sectores. Esta situación implicaba gastos administrativos y costes de transacción innecesarios, dispersaba el diálogo político, reducía la transparencia y aumenta el riesgo de corrupción. Y otros, en cambio, se veían abandonados por los donantes.

Por tanto el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores y los representantes de los gobiernos de los Estados Miembros adoptaron un código de conducta<sup>35</sup> el 15 de mayo de 2007 con el que pretendían hacer una división óptima del trabajo entre los proveedores de fondos de la UE (Unión y EM) en los países en desarrollo, para lograr el mejor uso posible de los recursos humanos y económicos. En síntesis, se pretende que cada donante concentre sus esfuerzos en aquellos sectores que mayor valor añadido pueda aportar.

Los factores clave de este código son cuatro, la dirección de los procesos de desarrollo por parte de los países receptores, alineamiento de la ayuda de la UE con las estrategias y programas nacionales de desarrollo de los países en

---

<sup>35</sup> Código de conducta para coordinar las ayudas de la UE y los EM para evitar duplicidades [http://europa.eu/legislation\\_summaries/development/general\\_development\\_framework/r13003\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/r13003_es.htm)



vías de desarrollo, participación de los agentes no estatales (ONG) y de las autoridades locales y análisis conjunto por parte de la UE y de los EM de la situación política, social y de gobierno de los PVD (democracia, derechos humanos, etc)<sup>36</sup>.

Con este código la UE desempeñara un papel motriz en la complementariedad y la división del trabajo en el marco del proceso internacional de armonización y alienación.

El éxito de este código dependerá del papel de las Delegaciones de la Comisión y de las Representaciones de los Estados miembros en los países. Además, se deberá hacer un seguimiento anual de su cumplimiento, en el que se revisara el atlas de donantes de la UE. Este documento es flexible y se revisara periódicamente para poder hacer cambios con las enseñanzas que resulten de su aplicación.

El objetivo de coordinar la ayuda de la UE no es reciente, ya se intentó en 1995 y 1999 cuando el Consejo adoptó resoluciones para acercar posturas entre las políticas de cooperación de la UE y las de los Estados Miembros. Fue en 2004 cuando se decidió realizar una estrategia de coordinación, que culminó con el presente compromiso de “código de conducta” en 2007. Este compromiso pasó a ser un elemento central del consenso europeo y del Plan de acción para la eficacia de la ayuda.

Por primera vez en la cumbre de Lisboa de 2007 se adoptó una estrategia conjunta África-UE y un plan de acción conjunto entre Estados Miembros y UE para 2008-2010<sup>37</sup>.

Todas las políticas de cooperación emprendidas por la UE tienen algo en común, las llamadas tres “c”<sup>38</sup>; el TUE adoptado en Maastricht dotó por primera vez de base jurídica específica a la política de cooperación para el desarrollo y fue el Tratado de Lisboa el que las materializó.

---

<sup>36</sup>CALABUIG TORMO, C y GÓMEZ-TORRES, M., (Coord.), op. cit., p. 67

<sup>37</sup>CALABUIG TORMO, C y GÓMEZ-TORRES, M., (Coord.), op. cit., p. 68



Complementariedad, porque se trata de un ámbito competencial compartido, en el que las políticas de la UE y las de sus Estados miembros se complementan y refuerzan mutuamente, sin existir preferencia por ninguna de ellas.

Coordinación, porque es una política transversal, ya que la UE debe tenerla en cuenta al aplicar otras políticas que puedan afectar a los países en desarrollo.

Coherencia, porque tanto la política de la Unión como la que cada Estado Miembro lleve a cabo a título individual deben estar en consonancia con lo acordado en Naciones Unidas y otras Organizaciones Internacionales.

Cuando en Maastricht se incluyó la cooperación al desarrollo con un título propio en el Tratado por primera vez, fue más una operación de formalización jurídica de lo que ya existía que un planteamiento global y de fondo sobre dicha actividad.

Desde el tratado de Lisboa la cooperación al desarrollo se sitúa en el capítulo I del TFUE dentro del Título III “cooperación con terceros países y ayuda humanitaria”. En un sentido estricto comprende los artículos 208 a 211<sup>39</sup> del TFUE, donde se establecen los objetivos, instrumentos y procedimientos en materia de cooperación al desarrollo así como, el alcance y naturaleza de las competencias de la Unión.

Los artículos 210 y 211 dicen:

(...)1. Con objeto de favorecer la complementariedad y la eficacia de sus acciones, la Unión y los Estados miembros coordinarán sus políticas en materia de cooperación al desarrollo y concertarán sus programas de ayuda, también en el marco de organizaciones internacionales y de conferencias internacionales. Podrán emprender acciones conjuntas. Los Estados miembros contribuirán, si fuere necesario, a la ejecución de los programas de ayuda de la Unión<sup>40</sup> (...)

---

<sup>38</sup> ALCAIDE FERNÁNDEZ, J., (coord.), *Curso de Derecho de la Unión Europea*, 2ed., Madrid 2014, p. 401

<sup>39</sup> Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea <http://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf>

<sup>40</sup> Artículo 210 del TFUE

En el marco de sus respectivas competencias, la Unión y los Estados miembros cooperarán con los terceros países y las organizaciones internacionales competentes<sup>41</sup> (...)

Como hemos explicado anteriormente y también puede apreciarse tras estos artículos, la competencia de la Unión no es única y debe estar compartida en todo momento con la de los Estados miembros. Con esta referencia en el TFUE se pretendía buscar la coherencia entre las políticas de la Unión y las de los Estados miembros así como ofrecer una ayuda al desarrollo global por parte de ambos. Que pudiesen coordinar sus políticas, emprender acciones conjuntas y contribuir mutuamente a sus programas de ayuda si fuese necesario. Pero no fue fácil ponerlo en práctica, pues ambos donantes tenían muchos intereses en juego.

### **2.3.2 Objetivos de la Unión Europea.**

Los objetivos de la Unión han variado a lo largo de todo el proceso de introducción de la cooperación al desarrollo, si en un principio se contaban 5 objetivos distintos entorno a la cooperación, desde el Tratado de Lisboa ha habido un cambio drástico, un único objetivo se ha establecido, el de la reducción y erradicación de la pobreza, olvidando otros como el desarrollo económico y social a largo plazo, la consolidación de la democracia o el respeto a los derechos humanos.

Los instrumentos utilizados para las políticas de cooperación al desarrollo no se encuentran enumerados en los tratados. Si bien el apartado 2 del artículo 209 si habla de acuerdos internacionales que podrían ser de utilidad, de carácter autónomo o de naturaleza convencional, para realizar políticas de cooperación entre donantes y receptores. Pero sí que hay que mencionar la labor del Banco Europeo de Inversiones (BEI) para el logro de los objetivos de la política de cooperación al desarrollo.

---

<sup>41</sup> Artículo 211 del TFUE

Actualmente la Unión Europea financia el desarrollo en más de 140 países. En 2013 las aportaciones que hizo supusieron el 52% de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) mundial. Se ha convertido en el principal donador de ayuda humanitaria. También hoy es el primer donador multilateral. Los tratados de Maastricht y Ámsterdam han dado una firme base legal a la ayuda europea, especificando objetivos comunes y ordenando la coordinación y la complementariedad de los programas de ayuda de la unión europea y de los Estados Miembros<sup>42</sup>.

Los críticos de la ayuda actual de la UE afirman que ha crecido demasiado, que abarca demasiados ámbitos para ser eficaz y coordinada y conseguir así un impacto sobre el desarrollo.

Sus defensores argumentan que esta diversificación es el reflejo de la propia vitalidad y la adaptabilidad de la UE, y que la coordinación con la ayuda de los Estados Miembros es cada vez mejor.

La comisión europea, que es la institución que gestiona todas las donaciones tanto del presupuesto de la UE como del FED de los Estados Miembros, se ve continuamente en la necesidad de incrementar la calidad y el impacto de la ayuda. Los sectores más importantes de la ayuda gestionada por la comisión europea son<sup>43</sup>:

1. Infraestructuras sociales (educación, salud, agua y saneamiento, apoyo al buen Gobierno,...): 42,9%
2. Infraestructuras económicas (transportes, comunicaciones, energía,...): 14,2%
3. Producción (agricultura, ganadería, pesca, bosques, minería, industria, construcción, comercio, turismo,...): 7,2%
4. Ayuda presupuestaria y ayuda alimentaria: 9,9%
5. Ayuda humanitaria: 10,7%
6. Ayuda multisectorial y temas horizontales (medio ambiente, género, infancia, cohesión social, empleo,...): 8,8%

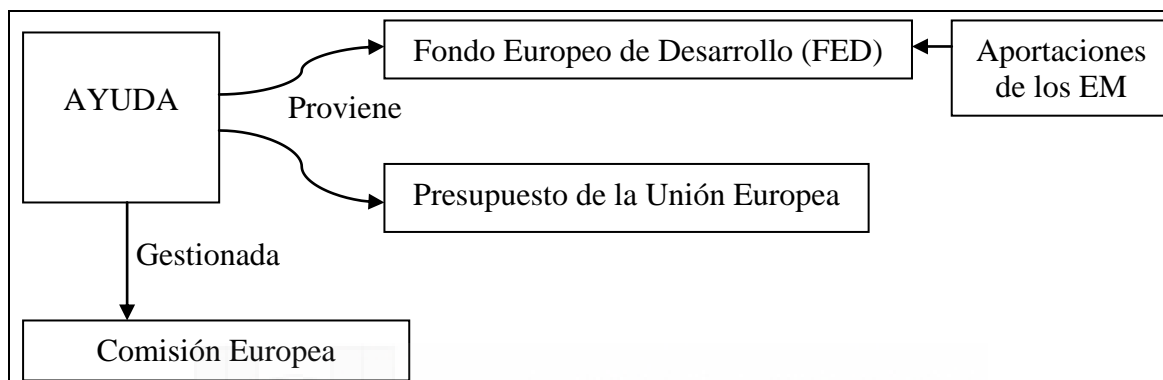
---

<sup>42</sup> Informe de la UE, comprender las políticas de la UE, Cooperación Internacional y Desarrollo. [http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/es/development\\_cooperation\\_es.pdf](http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/es/development_cooperation_es.pdf)

<sup>43</sup> CALABUIG TORMO, C y GÓMEZ-TORRES, M., (Coord.), op. Cit., p. 67

Hacer un análisis global de la ayuda que la UE lleva acabo es complicado debido a su diversidad de instrumentos y sus ámbitos de aplicación que en muchas ocasiones producen un solapamiento. Pero sus dos principales fuentes de ayuda son, el Presupuesto de la Comisión Europea, que supuso el 66% del total de la CE en 2007 y el Fondo Europeo de Desarrollo que supuso el 34%del total de la ayuda de la CE en 2007.

**Figura 1. Fuentes de los recursos financieros de la ayuda de la Unión Europea:**



Fuente: Elaboración propia.

No debemos olvidar que cuando hablamos de política de cooperación para el desarrollo de la UE, está es solo una parte de lo que los europeos dan en favor de los países pobres.

Porque la UE solo gestiona el presupuesto y lo aportado al FED, pero para los EM estas dos contribuciones solo significan una pequeña parte de lo que realmente aportan a la cooperación para el desarrollo. Ya que llevan a cabo acciones bilaterales (directas) con países en vías de desarrollo, colaboran con las Naciones Unidas, parte que es gestionada por está y que la UE no ve, con otras organizaciones internacionales financieras y no financieras y también a través de ONGD. Y con las ventanillas blandas o fondos especiales de desarrollo, que sirven para aquellos países pobres, menos desarrollados, que no tienen acceso a los mercados de capitales para financiar sus proyectos de desarrollo y se les ayuda mediante este sistema, concediéndoles créditos en condiciones más favorables que las de mercado.

En síntesis, la Unión Europea solo administra el 20% de los recursos que los ciudadanos de la Unión (EM) ponen a disposición de los países en desarrollo, el otro 80% es administrado por otras vías.

Pongamos de ejemplo el caso de España, no todos los recursos que destina a cooperación para el desarrollo son manejados por ellos mismos o destinados a las políticas de la UE. Destina cantidades para otros fines u organizaciones.

**Tabla 1.**

Ayuda de la Cooperación Española.

➤ Del 100%
- El 59% lo aporta a través de acciones bilaterales directas del gobierno con los países receptores (podrían emprender esas acciones otros actores. Las administraciones, ministerios, CCAA, AECID, etc.).
- Un 7,5% por aportaciones española al FED.
- Un 19,5 por aportaciones al presupuesto de la UE, para el ámbito que se ocupa de la cooperación internacional para el desarrollo.
- Un 10% se aporta a las ventanillas blandas de las instituciones internacionales financieras (BIRF, BID, BM, etc.). Para que puedan conceder créditos a los países en desarrollo en mejores condiciones que las del mercado. Créditos concesionales.
- Un 4% se entrega a la ONU para sus tareas de ayuda al tercer mundo.

Fuente: Elaboración propia<sup>44</sup>.

Hay que resaltar que los Estados Miembros tienen un muy diferente grado de sensibilidad respecto a lo que deben o deberían ayudar a los países pobres. Aunque ahora se exigen mayores compromisos por parte de todos lo EM. También hay que tener en cuenta que cada uno tiene orientaciones geográficas distintas para canalizar su ayuda, en función de su historia, de sus intereses y de sus inversiones.

Y pese a todos los intentos y avances realizados para crear una política comunitaria, no podemos hablar de una única política, más bien de 29 políticas. Lo cual no ayuda a que la Unión europea tenga un peso estratégico y a que

<sup>44</sup> Para todo lo referido anteriormente y la información para la elaboración del cuadro. Francesc Granell, La política de Cooperación al Desarrollo de la UE. [http://www.revistasice.com/CachePDF/ICE\\_831\\_129150\\_8687452DE26B92D908E5767000B5633E.pdf](http://www.revistasice.com/CachePDF/ICE_831_129150_8687452DE26B92D908E5767000B5633E.pdf)

alcance el primer orden mundial como potencia de ayuda a la cooperación, si no se consigue actuar conjuntamente<sup>45</sup>.

### **2.3.3 La cooperación de la UE en las distintas áreas geográficas.**

A parte de la cooperación con los países ACP regida por Cotonou<sup>46</sup> y la cooperación con los países de Ultramar. La Comunidad inicio acuerdos con los países mediterráneos en 1969, que llegaron a constituir una autentica estrategia de desarrollo a partir de la conferencia Euromediterránea de Barcelona en 1995. Abarcaba 11 países del Mediterráneo Sur y los territorios ocupados de Gaza y Cisjordania. Pese a todo el esfuerzo, los conflictos que se sucedieron en los países árabes obstaculizaron esta cooperación.

En otros puntos geográficos, las primeras financiaciones para países no asociados y por tanto no sujetos al FED, solo encontraron ayuda comunitaria sujeta al presupuesto de la Comunidad para el año 1976.

Resulta destacado el ingreso de España y Portugal a la Comunidad en 1986, fue en ese momento cuando se reactivaron las relaciones con América Latina, se crearon instrumentos específicos de cooperación, mayores niveles de financiación y una serie de acuerdos específicos con el fin de ayudar al desarrollo de América Latina.

Con respecto a los países asiáticos, desde el foro Asia-Europa (ASEM) celebrado en Bangkok en 1996, se aportaron las primeras ayudas a la India y Pakistán, que extendió una base de políticas de desarrollo en aquella zona. Sin obviar que la ayuda aportada a Asia siempre se ha ofrecido con mucha cautela debido a la enorme industria competitiva que poseen. Siempre intentando que no se confundiesen las actuaciones que emprendían, “cooperamos por un mundo mejor y más justo”, no deseaban con ello tenerlos de socios en la misma comunidad.

---

<sup>45</sup> Francesc Granell, La política de Cooperación al Desarrollo de la UE. [http://www.revistasice.com/CachePDF/ICE\\_831\\_129150\\_8687452DE26B92D908E5767000B5633E.pdf](http://www.revistasice.com/CachePDF/ICE_831_129150_8687452DE26B92D908E5767000B5633E.pdf)

En otros puntos, la desaparición en 1989 del telón de acero impulso las líneas de cooperación comunitaria a través de la Europa Central y Oriental y los países de la antigua Unión Soviética, Mongolia y los Balcanes. Esta ayuda ceso en 2004 durante el periodo de ampliación comunitaria pues no deseaban que se pensara que era una ayuda para que pudieran adhesionarse.

En 2007 comenzó a implantarse el instrumento europeo de cooperación con los países vecinos que suministraban asistencia a 17 países, y el instrumento de asistencia al pre-acceso de nuevos países a la unión.

Paralelamente a todo esto, la UE ha ido creando líneas presupuestarias sobre diferentes temas, para sustentar otras actividades como democracia, agua potable, SIDA, bosques tropicales, etc.

Una vez resaltado el papel de la Unión Europea junto con el de sus Estados Miembros, destacamos el papel que juega uno de esos Estados Miembros. El caso de España, a través de la AECID, que pese a tener un corto recorrido en la cooperación internacional, debido a que fue considerada durante muchos años país en desarrollo, necesitada de Ayuda Oficial al Desarrollo. Hoy en día es socio donante en igualdad de derechos y deberes que los demás participantes.

## **2.4 La Cooperación de España a través de la AECID.**

La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) es una Agencia Estatal de España, creada el 11 de noviembre de 1988 como órgano de gestión de la política española de cooperación internacional para el desarrollo. Su nombre original fue Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), pero el Real Decreto 1403/2007<sup>47</sup>, de 26 de octubre, reformó su estatuto y cambió su nombre por el actual.

---

<sup>46</sup> Acuerdo de Cotonou [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:22000A1215\(01\)&from=ES](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:22000A1215(01)&from=ES)

<sup>47</sup> REAL DECRETO 1403/2007, de 26 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. [http://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2007-20275](http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2007-20275)

Es una entidad de derecho público adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación a través de la Secretaria de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI). La Ley 23/1998<sup>48</sup>, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo la recogió en su artículo 25 como uno de sus órganos competentes en la formulación y ejecución de las políticas públicas para la cooperación internacional para el desarrollo.

Es el principal órgano de gestión y ejecución de la Cooperación Española. Nació con el propósito de fomentar el pleno ejercicio del desarrollo y de nexo de unión para un mejor equilibrio de las relaciones internacionales. Su acción principal es luchar contra la pobreza y conseguir un progreso humano sostenible en los países en desarrollo, mediante la gestión y ejecución de las políticas públicas de cooperación internacional para el desarrollo que se recogen en los Planes Directores en vigor cada 4 años.

También se encuentran entre sus metas, contribuir a construir la paz, la libertad y la seguridad humana en aquellos sitios donde más se necesita. Luchar por la cohesión social, por la igualdad y la cooperación cultural y científica.

Así como la necesaria coordinación, diálogo y conjunción de esfuerzos entre países socios por la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, por tanto es importante que ambas agendas de desarrollo estén relacionadas. Con la necesidad de construir unas relaciones económicas internacionales que respondan en mayor medida al objetivo del desarrollo, de acuerdo al objetivo 8 de la Declaración del Milenio, es voluntad del gobierno español avanzar decididamente en el logro de una mayor coherencia entre las distintas políticas públicas y el objetivo del desarrollo.

La acción de la AECID debe regirse bajo tres elementos transversales según se recoge en su Estatuto<sup>49</sup>. Debe tener en cuenta la perspectiva de género, la calidad medioambiental y el respeto a la diversidad cultural.

---

<sup>48</sup> Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

[http://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-1998-16303](http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1998-16303)

<sup>49</sup> Estatuto de la AECID. BOE núm. 283, de 26/11/2007.

[http://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2007-20275](http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2007-20275)



En el momento de creación de la AECI en 1988, no fue fundada como un órgano tan importante y con los fines tan identificados como actualmente. Fue debido al reconocimiento que se le dio al recogerse en la Ley de Cooperación de 1998 y el desarrollo de su propio Estatuto en 2007. El cual la constituyó como la agencia que la ciudadanía española demandaba en favor del desarrollo, que buscara políticas eficaces en sus fines y objetivos, que fuese un referente para la Cooperación Española. También como una agencia competente para dialogar con los países socios por una coordinación de sus políticas que deriven en una mayor eficacia sobre el terreno, dando respuesta a los retos planteados.

La AECID como ejemplo de un nuevo modelo de innovación en la administración pública. Donde el personal participa, se evalúan los resultados y se fijan los objetivos a conseguir, con mayor transparencia, calidad y eficiencia, en la gestión de las políticas públicas, para mejorar el desarrollo.

Como se recogió en la Ley de 1998 de Cooperación Internacional, se debía crear un plan director cada 4 años (de los que hablaremos en el punto siguiente). Pero también un Plan Anual de Cooperación Internacional Española en el que se desarrollen los objetivos, las prioridades y los recursos establecidos en el plan director para cada año. Que al igual que el director también es redactado por el gobierno a propuesta del Ministerio de Exteriores, aprobado por el congreso y ejecutado por la AECID. Los planes anuales disponen de una comisión permanente encargada de su seguimiento y evaluación, y de conocer su grado de ejecución. Desde el 2002 vienen creándose estos planes anuales<sup>50</sup>.

En definitiva, el plan director recoge todas las metas y líneas generales a seguir en materia de cooperación para un periodo de 4 años. Y los planes anuales desarrollan más extensamente y facilitan una mejor visión de los objetivos planteados en el plan director año por año, para que puedan llevarse a cabo de manera más clara y precisa<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> Planes Anuales de Cooperación Internacional Española (2002 hasta 2015) [http://www.aecid.es/ES/cultura/Paginas/Publicaciones/Coop\\_Espanola/PACI/PACI.aspx](http://www.aecid.es/ES/cultura/Paginas/Publicaciones/Coop_Espanola/PACI/PACI.aspx)

<sup>51</sup> A lo referido a la AECID: <http://www.aecid.es/ES/la-aecid>

#### **2.4.1 Principios, acuerdos e instrumentos para la eficacia y calidad de la ayuda prestada por la AECID.**

Hay unos principios y acuerdos para conseguir la eficacia y calidad en la ayuda. Los países que reciben la ayuda deben ser los líderes de esa cooperación y apropiarse de ella. Poniéndose en contacto con los países donantes para hacerles saber cuál son las necesidades reales de su población. Los países donantes deben alinearse con las estrategias e instituciones del país receptor, aceptando su sistema nacional.

Se debe armonizar la cooperación de todos los donantes para lograr que la ayuda llegue de mejor manera y se eviten duplicidades. Generando así una mayor eficacia, siempre que se pueda con la ayuda del país receptor.

Cuando se toma la decisión de comenzar una actuación de cooperación, se pretende con ello obtener algún resultado. Por tanto, lo importante no son las acciones o lo que se ha gastado, si no que con todo eso finalmente se consiga algo.

Donantes y receptores deben ser responsables de todas las actuaciones que se sucedan así como de los resultados alcanzados.

La AECID cuenta con diversas maneras para canalizar la ayuda que quiere aportar al mundo subdesarrollado. A continuación una muestra de todas las formas o modalidades que utiliza en mayor o menor medida la AECID para hacerla llegar a los PVD.

Hay diversas modalidades y son las opciones con que cuenta el donante para la distribución, canalización y entrega de los fondos de ayuda de que dispone el donante.

Según la naturaleza de lo que se transfiere, puede tratarse de ayuda financiera, principalmente, en forma de dinero. O ayuda en especie, cuando se transfieren bienes o servicios como alimentos, materiales sanitarios, escolares, agrícolas, etc. La cooperación técnica también se incluye aquí puesto que no se trata de

---

dinero si no que se trata de un intercambio de conocimientos técnicos y de gestión para aumentar las capacidades de personas e instituciones para promover su propio desarrollo.

Otra modalidad de cooperar es según las condiciones que se dan, el vínculo de asociación que tenga la ayuda del donante hacia el receptor.

Puede ser una ayuda condicionada o no condicionada, la primera es el tipo de ayuda que se refiere a destinar determinada cantidad de recursos a determinados países para lograr la finalidad que persiguen los socios donantes. La práctica habitual de la cooperación internacional desde sus orígenes ha sido la de imponer siempre requisitos a la hora de prestar la ayuda, y que a veces afectaban, no solo a la ayuda, sino también a los sistemas o estructuras de los países receptores (democracias, que se respeten los DH, buen gobierno, etc). Esta modalidad de condicionar la ayuda no traía los resultados esperados, pues al final los países receptores no escuchaban a los donantes.

Una ayuda ligada o no ligada, la primera es cuando se da una ayuda financiera a un socio receptor y se pretende que la utilice para adquirir bienes o servicios en el país del donante que le ha prestado la ayuda o en otro grupo de países donde también tiene intereses el donante. Con el fin último de obtener algún beneficio de todo ello. Se puede distinguir entre, ayuda ligada cuando el país donante pretende que se utilice esa donación en su propio país o en un número de países muy reducido. Ayuda parcialmente ligada cuando el margen de utilizar esa donación en otros países es más amplio. Ayuda no ligada, es cuando el donante no restringe el número de países donde puede utilizarse esa ayuda.

Los procedimientos para desligar la ayuda son clave para conseguir un mejor desarrollo.

Otra modalidad sería la ayuda marcada o no marcada, cuando el donante asigna su donación a una determinada actividad o servicio. Se pretende evitar la marcación de todas las ayudas, ya que el país receptor, se supone que, cuenta con la capacidad para controlar sus propios programas de desarrollo y el destino de los fondos. Y además contradice el principio de apropiación.

Ayuda reembolsable o no reembolsable, la primera se entiende como financiamientos otorgados con condiciones crediticias favorables (intereses y plazos) que los países receptores deben devolver. Por tanto los países receptores de este tipo de ayuda contraen una deuda con los países donantes. Son créditos de tipo concesional, es decir, se otorgan con unas condiciones más “blandas” de las que ofrece el mercado. La no reembolsable son recursos que se donan para apoyar proyectos o actividades, y que no hacen al país receptor contraer ningún tipo de deuda con su donante.

Todas estas modalidades (marcada, ligada, condicionada, reembolsable) en el ámbito humanitario no se dan. Pues continuamente estas estrategias están cambiando. Más aun en la ayuda humanitaria de emergencia en el que se necesitan decisiones rápidas en las que no cabe pararse a pensar en estas modalidades. Tan bien puede entenderse esto como un reflejo de que las donaciones humanitarias se hacen sin intereses económicos, estratégicos y geográficos.

Según las vías de canalización de la ayuda que es otra modalidad diferente, nos encontramos con varios tipos dependiendo de la participación de los actores. Se debe seleccionar la vía más apropiada contemplando la capacidad del donante, la experiencia, el valor añadido con que cuenta así como las características y capacidades del país receptor. Cuatro son las vías, la primera la Ayuda Multilateral que se transfiere a organismos internacionales y regionales. Este tipo de cooperación se basa en la donación de las ayudas por parte de los gobiernos a organizaciones multilaterales para que las utilicen en la financiación de sus propias actividades, de manera que la gestión queda en manos de ellas y no de los gobiernos donantes.

Una organización multilateral es aquella que está formada por los gobiernos de varios países que en conjunto colaboran en favor del desarrollo. Las contribuciones de todos los países se unen y la donación se efectuara a criterio de la organización internacional.

El objetivo de la CE es trabajar con estos organismos de forma selectiva y estratégica siempre que consideren que presenta ventajas frente a la bilateral.

Otra es la ayuda Bilateral que se transfiere directamente por el Estado donante a las entidades públicas del Estado receptor. Esta modalidad ha sido muy utilizada por la CE.

Hay otro tipo de cooperación entre ambas, es la cooperación multilateral. Este tipo de ayuda se canaliza y gestiona a través de organizaciones multilaterales pero se usa para destinos especificados por el socio donante.

Por último la ayuda descentralizada, este tipo se realiza a través de entidades subnacionales de manera directa, es decir, sin intervención del gobierno central o de organismos multilaterales. Puede ser realizada por gobiernos autónomos, diputaciones y ayuntamientos. Y surgió en los años 90 como reacción frente al enfoque centralista y vertical que hasta ese momento había caracterizado a la cooperación.

Otra modalidad es la ayuda proveniente del sector privado empresarial. Son empresas privadas las que realizan la donación. Hace algunos años se criticaba que las empresas privadas participaran en estas acciones. Hoy en día debido a que los planes son mucho más ambiciosos como el acceso a la energía, acceso al agua, luchar contra el cambio climático, etc. El papel del sector privado se ha convertido en clave por el gran esfuerzo financiero que necesitan. Se prevé que en la nueva agenda internacional post-2015 el capital privado sea la fuente más importante.

Esta modalidad presenta inconvenientes y muchas críticas por parte de la sociedad civil y de las Organizaciones No Gubernamentales, pues las empresas privadas siempre buscaran su interés y ser rentables, perseguirán obtener un beneficio, pues si no se hubieran fundado como empresas sin ánimo de lucro, como las ONGs.

La ayuda que se ejecuta por las ONGD y Organizaciones Humanitarias es otra manera de canalizar la ayuda a los países necesitados.

Las ONGD son actores clave en la ejecución de las políticas de la AECID.

El financiamiento de las ONGD se realiza por concurrencia competitiva, es decir, todas la ONGD españolas que estén inscritas al registro de ONGD

podrán entrar a optar para recibir financiamiento. Las de mayor trayectoria, medios materiales y humanos, solvencia financiera, transparencia, suelen ser las calificadas. Las seleccionadas se reunirán con la AECID para establecer las intervenciones a desarrollar y se les dará una importante cantidad económica con la que se pretenderán desarrollar actuaciones de cierto alcance e importancia.

También se colabora a través de los actores de la sociedad civil (Universidades, sindicatos). Estas solo podrán actuar en los casos en que aporten algún valor añadido a la política de desarrollo.

Otra manera es a través de otros donantes, es decir, delegamos o contamos con otros actores para que colaboren en las actuaciones de cooperación. Y así muchas veces las tareas son menos costosas, pues se suman esfuerzos. Aunque siempre hay que mirar las características de todas las partes y el valor añadido que esto podría aportar a lo que se quiere realizar. Pues como se ha dicho anteriormente las políticas de cooperación deben estar preparadas para los constantes cambios, pues el entorno hacia donde nos dirigimos puede variar y entonces la estrategia puede cambiar completamente y debemos aplicar otro método de hacer llegar la ayuda que resulte más efectivo.

Nos encontramos con dos tipos de esa cooperación. La cooperación delegada que consiste en que una o varias agencias, encomiendan a otra la realización de la totalidad o parte de las actuaciones que lleva consigo la ayuda. Es un sistema que facilita la coordinación y división del trabajo entre donantes en un mismo país, de esta manera se ahorran muchos costos a la hora de implantar determinadas políticas.

Desde el 2011 está aprobado por la UE que España pueda realizar operaciones de este tipo.

Otra sería la cooperación triangular, este tipo de cooperación fue propiciada por la cooperación Sur-Sur<sup>52</sup>. Con esta nueva cooperación se pretendió mejorar la

---

<sup>52</sup> Cooperación Sur-Sur: Consiste en el intercambio de experiencias técnicas, conocimientos, tecnologías y habilidades entre los países en desarrollo. Es una herramienta para construir y consolidar lazos diplomáticos y de amistad entre los pueblos. Los países son a su vez receptores y donantes. Es un componente muy importante para el desarrollo hoy en día.

eficacia de la ayuda. Se da una relación entre tres actores. Dos países, uno desarrollado y el otro de renta media, actuarán como socios donantes de un país en vías de desarrollo. Se da una actuación conjunta de dos actores en favor de un tercero.

Según el nivel de alineamiento que tengan las ayudas con las políticas de desarrollo del país receptor. Se da otro tipo de cooperación, la ayuda programática, que se basa en una forma de ayuda en la que se apoya coordinadamente un plan de desarrollo del país receptor. Deben darse unos criterios para que se de este tipo de ayuda. El gobierno receptor debe apropiarse y liderar el programa apoyado por los donantes. Debe existir un presupuesto único. Una armonización entre donantes y receptores en al menos dos procedimientos (presupuesto, informes...). Se deben utilizar los sistemas locales del receptor en al menos dos procesos (diseño del programa, implementación, gestión financiera, evaluación...)

Pero más que un instrumento de cooperación es una manera de trabajar que permite aplicar mejor los principios de la agenda de la eficacia y calidad de la ayuda.

La Cooperación Española (CE) está reafirmada en que este es el mejor modo de abordar las políticas de cooperación, ya que permite a través del dialogo con el país receptor que participe en la formulación y seguimiento de las políticas. Esta ayuda principalmente financia programas y proyectos de la administración del Estado receptor.

En aquellos países donde hay procesos de descentralización política o administrativa esta ayuda puede apoyar los planes y programas de las administraciones regionales, provinciales y locales. Siempre con perspectiva de ayudar nunca de generar desequilibrios o desigualdades entre regiones.

Dentro de la ayuda programática está incluido el enfoque sectorial, que opera a nivel de un sector completo. Por ejemplo educación o sanidad, etc.

---



Apoya que el gobierno se apropie sobre todo ese ámbito y mejore las políticas, recursos, estrategias, actuaciones y resultados que tengan que ver con ese sector.

Luego también están las intervenciones de desarrollo puntuales, que no se alinean con las políticas y programas liderados por el país receptor. La comunidad internacional en general está de acuerdo en que este tipo de políticas debe ir perdiendo importancia y dejar de utilizarse una vez creadas las condiciones para ofrecer la ayuda programática.

Sin embargo, en determinados casos es necesaria esta intervención. Cuando la comunidad internacional se percata de que en un determinado país o territorio no se están respetando los derechos humanos o no se garantiza la plena igualdad de todos los colectivos sociales. Sudan o Somalia serían ejemplos de este tipo de intervención, debido a las actuaciones de sus dirigentes.

Y finalmente la ayuda que se ejecuta directamente por la AECID. Son numerosas las actividades y servicios que la AECID presta de manera directa a instituciones y ciudadanos de los países socios. En ayuda humanitaria, formación de recursos humanos, acción cultural y apoyo a instituciones y personas. Esta modalidad se hace visible a través de las actividades que desarrollan los 14 centros culturales, los 4 centros de formación y las 34 oficinas técnicas de cooperación con que cuenta actualmente la AECID en los países socios.

En el ámbito humanitario, consiste en el envío de bienes, materiales o personal para asistir a las poblaciones afectadas por catástrofes o conflictos. Las realizan desde aquí, fletando un avión (aunque esto se evita siempre que sea posible ya que es muy costoso), o comprando las OTC los materiales en los países receptores, siempre que sea posible y no lo impida el estado en que se encuentra la zona. Estas acciones suelen ser muy rápidas y reportan gran visibilidad a la cooperación española a la vez que es fácil controlarlas.

En el espacio cultural, la AECID impulsa programas basados en los objetivos de desarrollo de la cooperación española, a través de los centros culturales que



están a disposición de las poblaciones locales, promoviendo servicios como bibliotecas, exposiciones, aulas audiovisuales, mediatecas, etc.

En el espacio de la formación de recursos humanos hacen una gran labor formando profesionales con capacidad para diseñar políticas públicas orientadas a la construcción de la gobernabilidad democrática y la cohesión social. Esta formación se lleva a cabo mediante seminarios, talleres, cursos, etc.

**Tabla 2.**

**Fuentes de la Cooperación Internacional.**

Fuentes	Formas de canalizar la ayuda	Actores implicados
<b>Cooperación Gubernamental</b> <sup>53</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bilateral</li> <li>• Multilateral</li> <li>• Descentralizada</li> </ul>	Gobiernos y Organismos Multinacionales
<b>Cooperación No Gubernamental</b> <sup>54</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sector privado</li> <li>• ONGD y Organizaciones humanitarias</li> <li>• Otros actores de la Sociedad Civil</li> </ul>	Empresas y ONGs, Universidades, Sindicatos, Sociedad Civil

**Fuente: Elaboración Propia**<sup>55</sup>

<sup>53</sup> Son intervenciones de gobierno en base a acuerdos específicos, que tienden a contribuir en el desarrollo del país beneficiario. Esta cooperación suele formar parte de la política exterior de los Estados donantes.

<sup>54</sup> El fin de este tipo de cooperación es la solidaridad internacional de sujetos privados sin fines de lucro. Desligada de prioridades políticas particulares. La fuente y alimento de esta cooperación es la sociedad civil, no participan los Estados.

<sup>55</sup> En relación a todas las modalidades de cooperación expuestas y la información de la que se han nutrido los dos cuadros (fuentes y tipos de cooperación), ver <http://www.aecid.es/Centro Documentacion/Documentos/Modalidades%20e%20instrumentos%20de%20cooperaci%C3%B3n/Guia%20de%20modalidades%20e%20instrumentos.pdf>

**Tabla 3.**

**Tipos de cooperación internacional.**

Cooperación Financiera <sup>56</sup> y No Financiera <sup>57</sup>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Reembolsable</li><li>• No Reembolsable</li></ul>
Cooperación Técnica	<ul style="list-style-type: none"><li>• Norte-Sur</li><li>• Sur-Sur</li><li>• Triangular</li></ul>
Ayuda Humanitaria <sup>58</sup> y de Emergencia <sup>59</sup>	
Ayuda Alimentaria	<ul style="list-style-type: none"><li>• De Emergencia<sup>60</sup></li><li>• Por Programa<sup>61</sup></li><li>• Por Proyecto<sup>62</sup></li></ul>
Ayuda Programática	<ul style="list-style-type: none"><li>• Enfoque Sectorial</li></ul>
Intervenciones de Desarrollo Puntuales.	<ul style="list-style-type: none"><li>• No se alinean con las políticas del Estado receptor.</li></ul>
Ayuda que se ejecuta directamente por la AECID	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ayuda Humanitaria</li><li>• Acción Cultural</li><li>• Recursos Humanos</li><li>• Apoyo a instituciones y personas.</li></ul>

De todo el montante que supone la Cooperación Española, solo una parte es gestionada a través de la AECID. Por ponernos en contexto en 2005 de toda la ayuda donada, la AECID solo gestionaba un 19%, en 2007 un 25%, en 2009 un 31%, en 2010 un 39% y en 2011, alcanzando su cota más alta, un 40%. En los años posteriores debido a la crisis que provocó que las políticas de desarrollo

<sup>56</sup> Toda transferencia concedida para la financiación de actividades orientadas al desarrollo del país receptor. Es realizada por numerosas entidades como el FMI, BM, BR, BIRF, AIF.

<sup>57</sup> Es la que realizan organizaciones como la ONU y la UE.

<sup>58</sup> No solo es ayuda de emergencia, abarca operaciones más prolongadas para refugiados. Comienza cuando acaba la de emergencia.

<sup>59</sup> Con la que se proporciona ayuda a víctimas de catástrofes naturales o conflictos armados. Es una provisión gratuita de bienes y servicios para la supervivencia básica por un periodo máximo de 12 meses.

<sup>60</sup> Se distribuye de forma gratuita en un contexto de inseguridad alimentaria por conflictos, desastres, etc.

<sup>61</sup> Tipo de asistencia financiera por especie, se envía de forma bilateral para que el gobierno receptor la ponga a la venta en el mercado. No es especialmente orientada a los espacios vulnerables.

<sup>62</sup> Apoya actividades concretas en agricultura, nutrición, desarrollo económico, seguridad alimentaria.

se vieran reducidas significativamente así como las áreas geográficas, la porción de gestión por parte de la AECID también se redujo.

Sin embargo, ha seguido luchando por estar presente en todos los modos de cooperación en los que en su día confiaron (expuestos anteriormente), y aunque con menor peso debido a las dificultades, siguen luchando por mejorar en todas sus actuaciones de ayuda a los países en desarrollo, por conseguir con menos recursos ser más eficientes, realizando estrategias y programas con objetivos y resultados claros de lo que se pretende alcanzar, para así mejorar la calidad de la ayuda prestada por el gobierno, con ellos como uno de los principales representantes de la buena voluntad del Estado Español de ser partícipes de un mundo mejor y más justo.

Finalizada la segunda parte del trabajo, en la que la idea ha sido sintetizar, pero intentando destacar los puntos más importantes de las políticas llevadas a cabo en la trayectoria de apoyo a la cooperación internacional para el desarrollo, por parte del mundo en general, de Naciones Unidas, de la Unión Europea y de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Damos comienzo a la segunda parte de este trabajo, en la que analizamos la trayectoria de España en apoyo de la cooperación internacional, así como el papel que tienen con el actual plan director 2013-2016. Las actuaciones que pretenden emprender, los espacios geográficos donde se llevaran a cabo, los recursos, instrumentos y métodos con los que se cuentan. Así como el seguimiento y la evaluación de todas las actuaciones para asegurar una cooperación basada en la eficacia y calidad.

### **3. La cooperación Internacional para el desarrollo Española.**

#### **3.1 La cooperación para el desarrollo antes del actual plan director (2013-2016): Reseña histórica.**

España no comenzó a colaborar en el sistema internacional de cooperación al desarrollo al mismo tiempo que otros países. Pero sí que podemos decir que cuenta con más de 25 años de experiencia en esta labor.

Esta tardía incorporación es debido a que en los años 50 España no se encontraba en disposición de ayudar a nadie, más bien, debía ser receptora de ayuda. Por lo que en 1955 comenzó a recibir ayuda estadounidense.

Unos años después, en 1959 consigue entrar en el Banco Mundial y disfrutar un año después (1960) de su primer crédito. Ese mismo año entro a formar parte de la Asociación Internacional de Desarrollo (AID).

España fue miembro fundador en 1974 del Fondo Africano de Desarrollo (FAfD<sup>63</sup>), y colabora desde 1976 en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Fue en el 1976 cuando se crea el Fondo Español de Ayuda al Desarrollo (FAD), el punto de partida del sistema institucional que se encargaría de la política de cooperación española. De relevancia mencionar los créditos blandos que creo este organismo, con los que pretendían crear un instrumento de cooperación bilateral reembolsable<sup>64</sup> y fomentar las exportaciones, es decir, pretendían que el país receptor utilizase esos fondos para comprar bienes y servicios españoles.

---

<sup>63</sup> (FAfD): 53 países Africanos son miembros. Está financiado por 24 países europeos, americanos y asiáticos. España ha seguido colaborando desde su fundación, y en 2010 destino 41 millones de euros con destino a proyectos de infraestructuras, gobernanza, integración regional, etc.

<sup>64</sup> Son créditos de tipo concesional, es decir, se ofrecen en condiciones de ayuda a los países que los necesitan, con unos plazos más flexibles y unos intereses más blandos de los que ofrece el mercado. Se espera que los países receptores los devuelvan en condiciones más

Poco a poco España se fue abriendo paso en variados organismos de ayuda al desarrollo, no siempre en calidad de donante, también durante unos años más siguió haciéndolo de socio receptor. Pues a finales de los 70 el Banco Mundial todavía seguía considerando a España, un país en vías de desarrollo.

Fue por fin en 1977, después de 20 años recibiendo ayuda del Banco Mundial, cuando firma el último préstamo y deja de ser considerado país receptor de ayuda al término de éste en 1981. En 1983 pide salir de la lista de países receptores de Ayuda Oficial al Desarrollo, elaborada por el CAD.

En 1985 se crea el máximo órgano político especializado en cooperación al desarrollo, la Secretaria de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) que depende del Ministerio de Asuntos Exteriores. Será la encargada de la formulación, dirección, ejecución, seguimiento y evaluación de la política española de cooperación al desarrollo.

Un año después en 1986, España entra a la Comunidad Europea, fue a raíz de la entrada cuando España comienza a canalizar parte de su ayuda al desarrollo a través de instituciones de carácter multilateral, mediante Instituciones Financieras Multilaterales como el Banco Mundial y Bancos de Desarrollo y mediante Organismos Internacionales No Financieros, como las Instituciones del Sistema de Naciones Unidas y con la Unión Europea a través de los Fondos Europeos de Desarrollo o mediante su presupuesto, que es donde canaliza gran parte de su ayuda al desarrollo actualmente.

En 1988 nace la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI<sup>65</sup>), dependiente de la SECIPI, que a su vez depende del Ministerio de Asuntos Exteriores. Esta Institución es responsable del diseño, la ejecución y la gestión de los proyectos y programas de cooperación para el desarrollo, ya sea directamente, con sus propios recursos, o bien mediante la colaboración con otras entidades nacionales e internacionales y organizaciones no gubernamentales (en el punto anterior hemos hablado más extensamente sobre esta institución).

---

favorables que las normales. Por tanto al recibirlos están contrayendo una deuda con los países donantes.

En 1991, España entra a formar parte del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) que es el órgano que reúne a los donantes de AOD del mundo, y con ello se da por terminada la incorporación también al Sistema Internacional de Ayuda al Desarrollo como donante, asumiendo las directrices y criterios de este organismo.

Aunque los años ochenta se caracterizaron por el surgimiento de demandas de la sociedad civil que tenían el deseo de participar en la cooperación internacional al desarrollo a través de las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD). No será hasta 1994, cuando se producen verdaderas movilizaciones sociales por la preocupación de la calidad y cantidad de la ayuda Española. Las consecuencias de estas movilizaciones derivaron en dos acontecimientos, por un lado, los partidos parlamentarios se comprometieron a firmar un “pacto por la solidaridad” con el que querían aumentar la AOD con el objetivo de aproximarse al 0,7%<sup>66</sup> pactado. Y por otro, se creó en 1995 el Consejo de Cooperación para el Desarrollo, en el que participaran todos los organismos involucrados en la cooperación (administración pública, ONGD, empresas, universidades, fuerzas sociales y expertos) y que tendrá por objetivo facilitar el dialogo entre todos ellos.

El Consejo está adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) y regulado por el artículo 22 de la Ley 23/1998 de 7 de julio.

En 1998 y tras largas negociaciones entre todos los agentes involucrados en la cooperación, se aprueba la Ley 23/1998<sup>67</sup>, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo. La ley recoge el objeto y el ámbito de aplicación de la cooperación española, así como los principios, objetivos y prioridades de la misma. Otro capítulo para la planificación (será a través de

---

<sup>65</sup> Actualmente se llama AECID ya que Real Decreto 1403/2007, de 26 de octubre, reformó su estatuto y cambió su nombre.

<sup>66</sup> En 1980, los países que formaban parte del CAD acordaron destinar el 0.7 % de su producto nacional bruto (PNB) para AOD, hoy en día solo unos cuantos países han llegado al objetivo.

<sup>67</sup> Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

[http://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-1998-16303](http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1998-16303)

planes directores), instrumentos (cooperación técnica, económica, financiera, humanitaria...) y modalidades (cooperación bilateral y multilateral). Otro a los órganos competentes para formular y ejecutar la política española de cooperación internacional al desarrollo (Congreso de los Diputados, Gobierno, Ministro de Asuntos Exteriores, la SECIPI, Consejo de Cooperación al Desarrollo, AECID...). Otro más para las modalidades de financiación de la cooperación internacional. Otro para el personal que está al servicio de la Administración General del Estado específicamente para la cooperación al desarrollo. Y el último dedicado a la cooperación no gubernamental, al voluntariado y a los cooperantes.

Esta ley recoge un objetivo común para todas las estrategias y acciones emprendidas por las políticas de cooperación internacional para el desarrollo. Este objetivo será la promoción del desarrollo sostenible humano, social y económico para contribuir a la erradicación de la pobreza en el mundo.

Artículo 1 de la presente Ley 23/1998, dice así:

“La cooperación española impulsará procesos de desarrollo que atiendan a la defensa y protección de los Derechos humanos y las libertades fundamentales, las necesidades de bienestar económico y social, la sostenibilidad y regeneración del medio ambiente, en los países que tienen elevados niveles de pobreza y en aquellos que se encuentran en transición hacia la plena consolidación de sus instituciones democráticas y su inserción en la economía internacional”

Desde la implantación de la anterior Ley referida, quedaron fijados muchos puntos que ya se venían planteando desde años atrás. Uno de los puntos más destacados, es la planificación, de la cooperación internacional en su Capítulo II, artículo 8 que dice que la política de cooperación internacional se fijara a través de planes directores. Estos tendrán duración para un periodo de 4 años. Recogerán las líneas generales de la cooperación, así como sus objetivos y prioridades, las estrategias para cada sector de la cooperación, los recursos

presupuestarios con los que se cuentan y los países y zonas geográficas que sean prioridad para la cooperación española.

El Plan Director que se establezca deberá definir los procesos de planificación, seguimiento y evaluación necesarios para una gestión consistente, coherente y sostenida de nuestra política de cooperación al desarrollo y encauzada dentro del marco jurídico determinado por la Ley de Cooperación Internacional<sup>68</sup>.

Pues bien a lo largo de estos años desde que se aprobó la mencionada ley, cuatro han sido los planes directores que se han llevado a cabo. Cada plan director debe ser realizado por la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica y aprobado por el Consejo de Ministros. Estos se gestionarán y ejecutarán por parte de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), que sin perjuicio de las competencias asignadas a otros departamentos ministeriales, se encargará de la política de Cooperación Internacional para el Desarrollo con la finalidad de erradicar la pobreza y promocionar un desarrollo humano sostenible.

La experiencia es un grado que casi siempre juega como punto a favor, por eso desde el primer plan director hasta el último las diferencias entre ellos son significativas. Se han ido introduciendo en cada plan director nuevas metas a conseguir, que hacen de la cooperación internacional una cooperación mucho más equilibrada y coherente, en la que prima la planificación, seguimiento y evaluación de las políticas llevadas a cabo. Donde se evoluciona progresivamente desde una política de ayudas para la supervivencia con el primer plan director a una política de desarrollo (se crea una red estructurada de políticas) con el segundo, en la cual lo principal es el incremento de las capacidades humanas, de las personas, para que por ellos mismos canalicen la ayuda recibida y sepan aprovecharla para un mejor desarrollo, a largo plazo.

Los planes directores:

Plan Director (2001-2004) de la Cooperación Española.

Plan Director (2005-2008) de la Cooperación Española.

Plan Director (2009-2012) de la Cooperación Española.

---

<sup>68</sup> A todo lo referido sobre la historia de la Cooperación Española ver CALABUIG TORMO, C y GÓMEZ-TORRES, M., (Coord.), op. cit., pp 77-82



Plan Director (2013-2016) de la Cooperación Española<sup>69</sup>.

Vamos a entender mejor la evolución a la que nos hemos referido anteriormente, con una muestra de las metas o nuevos puntos introducidos progresivamente a raíz del aprendizaje del plan anterior. Plan director a plan director. Sí que es destacable, que todos los planes directores tienen una característica común, la lucha contra la pobreza.

Comenzando con los planes de (2001-2004; 2005-2009), ambos planes tenían las estrategias de intervención horizontales y las estrategias de intervención sectoriales prácticamente definidas, pues desde el principio entendieron que eran claves para el logro del desarrollo (pues tener claro a que se va destinar el dinero es un punto a favor para que la cooperación sea de calidad, por ejemplo en las estrategias sectoriales si ya sabes que vas a contar con un plan para mejorar el sistema sanitario de un determinado país, podrás empezar analizar las características de su sistema para ver que deficiencias plantea y poder acabar con ellas. Mucho mejor así, que si no se tiene una actuación clara de hacia dónde vas a lanzar la estrategia y se envían recursos de todo tipo sin saber muy bien hacia donde van).

Pero dos puntos nuevos se introdujeron en el segundo PD. Fueron el respeto a la diversidad cultural y la defensa de los Derechos Humanos, que en el plan anterior no se habían recogido como asuntos clave del desarrollo. Lo cual fue un error pues con el respeto de los Derechos Humanos se amplían las capacidades humanas, que es el objetivo prioritario actual de cooperación, para que la ayuda recibida sea absorbida de una manera más eficaz y no sea simplemente una política de ayuda meramente por la supervivencia.

Y con el respeto a la diversidad cultural, se aceptan y respetan las distintas peculiaridades de las poblaciones y de esta manera se aumenta la confianza de las personas, con las que se logra una mayor cohesión social que causa un mejor desarrollo y una estabilidad duradera.

---

<sup>69</sup> En referencia a los cuatro planes directores: [http://www.aecid.es/ES/cultura/Paginas/Publicaciones/Coop\\_Espanola/Plan\\_director/Plan-Director.aspx](http://www.aecid.es/ES/cultura/Paginas/Publicaciones/Coop_Espanola/Plan_director/Plan-Director.aspx)

Los dos planes tenían establecida la cooperación multilateral a través de los objetivos compartidos con la UE, la ONU e instituciones internacionales financieras y no financieras.

Los instrumentos de ambos para llevar a cabo la cooperación no variaron, asistencia técnica, ayuda alimentaria, ayuda humanitaria, educación al desarrollo y sensibilización, microcréditos para las PYMES, marco de colaboración con las ONGD... una amplia gama de instrumentos que fueron vitales para el desarrollo de muchas zonas del mundo.

Los actores que participaron en ambos planes directores siguen siendo los mismos, ya que desde el primer momento la disponibilidad de todos por intentar ayudar al desarrollo fue incondicional.

Respecto a las zonas geográficas que recibieron ayuda para el desarrollo, en el segundo plan se duplicaron los países que recibirían ayuda. Pero la mejora de un plan hasta el otro no fue simplemente por esa duplicación de los destinos de las ayudas, sino porque en el segundo se establecieron tres categorías de actuación. Atendiendo a las necesidades de cada población y no, como hemos dicho anteriormente, ayudar sin saber a qué se está ayudando y si se necesita realmente. Por eso las áreas fueron claras, países prioritarios (en estos se concentraba el mayor volumen de recursos, pues eran los más necesitados, Filipinas, población Saharai, El Salvador y así hasta 25), países de atención especial (estos se encuentran en circunstancias especiales, donde es necesario contribuir a construir la paz, no hay respeto a los derechos humanos, crisis financieras, crisis por desastres naturales, como Cuba, Irak, Sudán, Camboya y así hasta 25) y países preferentes (se les dará una atención focalizada y puntual, especialmente a las poblaciones en condiciones de bajo desarrollo económico y social como Bangladesh, Egipto, Jordania, Venezuela, Uruguay y así hasta 19). Las tres categorías debían elaborar un plan de acción para cada país concreto que definiese los sectores donde iría destinada la ayuda, los objetivos que se tenían, los resultados esperados, las actuaciones, programas, recursos, etc.

La diferencia más significativa que no se introdujo en el primer plan, es un punto basado en la calidad de la ayuda. En el cual se esperaba hacer una

cooperación de calidad primando la calidad por encima de la cantidad. Donde se pretende gestionar los resultados a través de una planificación de todas las actuaciones que se lleven a cabo, un seguimiento de ellas y una evaluación que dará unos resultados con los que podremos analizar que políticas han sido acertadas y cuáles no. Y cuáles son los puntos débiles donde se necesitara incidir más en un futuro próximo.

Hubo un punto en el que los realizadores de los PD hilaron más fino en el primer PD que en el segundo, el marco presupuestario. Sin duda alguna en el primero se recogió de una manera más apropiada toda la cantidad de capital que se destinaria a las diferentes políticas de cooperación al desarrollo. Realizándose diferentes cuadros en los que se desglosaba por años el destino de esas ayudas para la distribución por instrumentos, principales actores, distribución geográfica, distribución sectorial.

Ahora diferenciamos el tercer plan (2008-2012), de los dos anteriores.

El tercer plan director, no tiene nada que ver con los anteriores. Los redactores de este nuevo documento, crearon un precedente en la cooperación española, ya que basándose en las experiencias adquiridas de los planes anteriores, crea un plan minucioso en el que pocos detalles quedan por recoger. Hace un pequeño guiño a los anteriores pues las prioridades horizontales y verticales, las prioridades geográficas y los actores que intervienen siguen formando parte de este nuevo proyecto. Así como la ayuda multilateral, los instrumentos empleados y la calidad de la ayuda planteada, de una manera más exhaustiva.

Es importante señalar los puntos nuevos más importantes de este plan director (2009-2012).

Este plan se dividió en cinco partes. La primera recoge las lecciones de las experiencias anteriores. Recoge el contexto en el que actualmente se encuentra la cooperación internacional para tener una idea de cuales serán nuestras actuaciones de cara a los demás actores internacionales y para conocer qué situación o impedimentos podrían encontrarse al llevar acabo las políticas de desarrollo. Algunas de estas situaciones serian la globalización que

no llega a encajar, las crisis que azotan al mundo y merman las ayudas, intereses diferentes de los actores intencionales que complican las labores, etc. También se recoge la agenda internacional en materia de cooperación al desarrollo, en la que nosotros también participamos. Contar con una perspectiva de las políticas que se llevan a cabo, en conjunto con nosotros en ámbito internacional, y poder diferenciarlas de las que nosotros hacemos independientes de ellos, para evitar el mayor número de duplicidades en la medida de lo posible.

En otro punto de esta primera parte se establecen las bases de una política común y compartida para el desarrollo humano, basada en derechos de las personas, en la participación ciudadana, el desarrollo sostenible, igualdad de género, aprendizaje, etc.

Como colofón final de esta primera parte se establece una misión (el fin de la existencia de la cooperación, que se pretende hacer, que se pretende cumplir y para quien) y una visión (el camino que debe seguir la cooperación en un largo plazo, que sirva de rumbo y orientación de las políticas actuales y futuras).

La segunda parte se enfoca en la búsqueda de la calidad y eficacia de las ayudas. Buscando los terrenos más propicios para implantar las ayudas. El fortalecimiento de las capacidades humanas e institucionales. La coordinación de todos los actores para que no se solapen unas ayudas con otras y poder llegar a más lugares con mayor calidad. La orientación de todas las actuaciones a la búsqueda de resultados, mediante el seguimiento y las evaluaciones. De vital importancia este punto pues es importante que si cooperamos se haga un análisis de donde se ha cooperado bien y cuales han sido los objetivos conseguidos. Y es enriquecedor para el futuro, para el aprendizaje y el traspaso de experiencias tanto buenas (se habrán conseguido los objetivos y podrían repetirse algunas actuaciones para lograr más en un futuro), como malas (no se habrán conseguido, pero sabemos cuáles han sido las actuaciones realizadas e intentaremos no volverlas a realizar para no cometer los mismos fallos en un futuro)

También se llevaran a cabo políticas de educación para el desarrollo, importantes también, ya que sensibilizan a la población de la importancia de colaborar para el desarrollo de un mundo más justo.

En la tercera parte se recogen todos los contenidos y prioridades de las políticas de desarrollo que se quieren llevar a cabo. Prioridades horizontales (inclusión social, sostenibilidad ambiental, diversidad cultural, intercambio de experiencias, etc), prioridades sectoriales (governabilidad, educación, salud, agua y saneamiento, cultura, migración, etc).

Se recogen por primera vez en un PD políticas para la infancia y la juventud. Así como un apartado único para la acción humanitaria.

Las prioridades geográficas se estructuran de una manera diferente. Se estructuran en tres grupos A, B Y C. El grupo A, Asociación Amplia incluye los países donde el programa de CE tiene oportunidades de establecer una asociación a largo plazo eficaz, que permite la canalización de elevados volúmenes de AOD y el uso de un amplio espectro de instrumentos, especialmente los de ayuda programática. En Latinoamérica, Honduras, Nicaragua, Guatemala, Haití, Perú. En Magreb y Oriente Medio, Marruecos, Argelia, Población Saharaui. En África Subsahariana, Etiopía, Mali, Mozambique, Níger. En Asia y Pacífico, Filipinas y Vietnam. Hasta un total de 23 en este grupo.

El grupo B, Asociación focalizada, esta categoría incluye países en los que, por diferentes características no se implementaría la CE de manera eficaz y solo se centran en un único sector y con un único enfoque para lograr ese impacto de desarrollo. En Colombia, Irak, Líbano, Sudán, Afganistán, Angola, Gambia, Guinea Bissau. Hasta un total de 14 países en este grupo.

El grupo C, Asociación para la consolidación de los logros de desarrollo, en este grupo se incluyen países que tienen un mayor nivel de desarrollo y la CE interviene para apoyarlos a que consoliden esas estrategias de desarrollo. Como Brasil, México, Argentina, Uruguay, Egipto, Jordania, Siria. Y así hasta 13 en este grupo.

En este plan cae el número de países pasa de 56 en el plan anterior (2005-2008) a 50 países en 4 áreas geográficas en este (2009-2012).

En la cuarta parte se recogen los instrumentos y recursos que se van a utilizar para realizar una cooperación apropiada con las metas y estrategias que se han planteado. Instrumentos (cooperación bilateral, multilateral, políticas de

educación para el desarrollo, por primera vez se recogen políticas para la investigación en I+D).

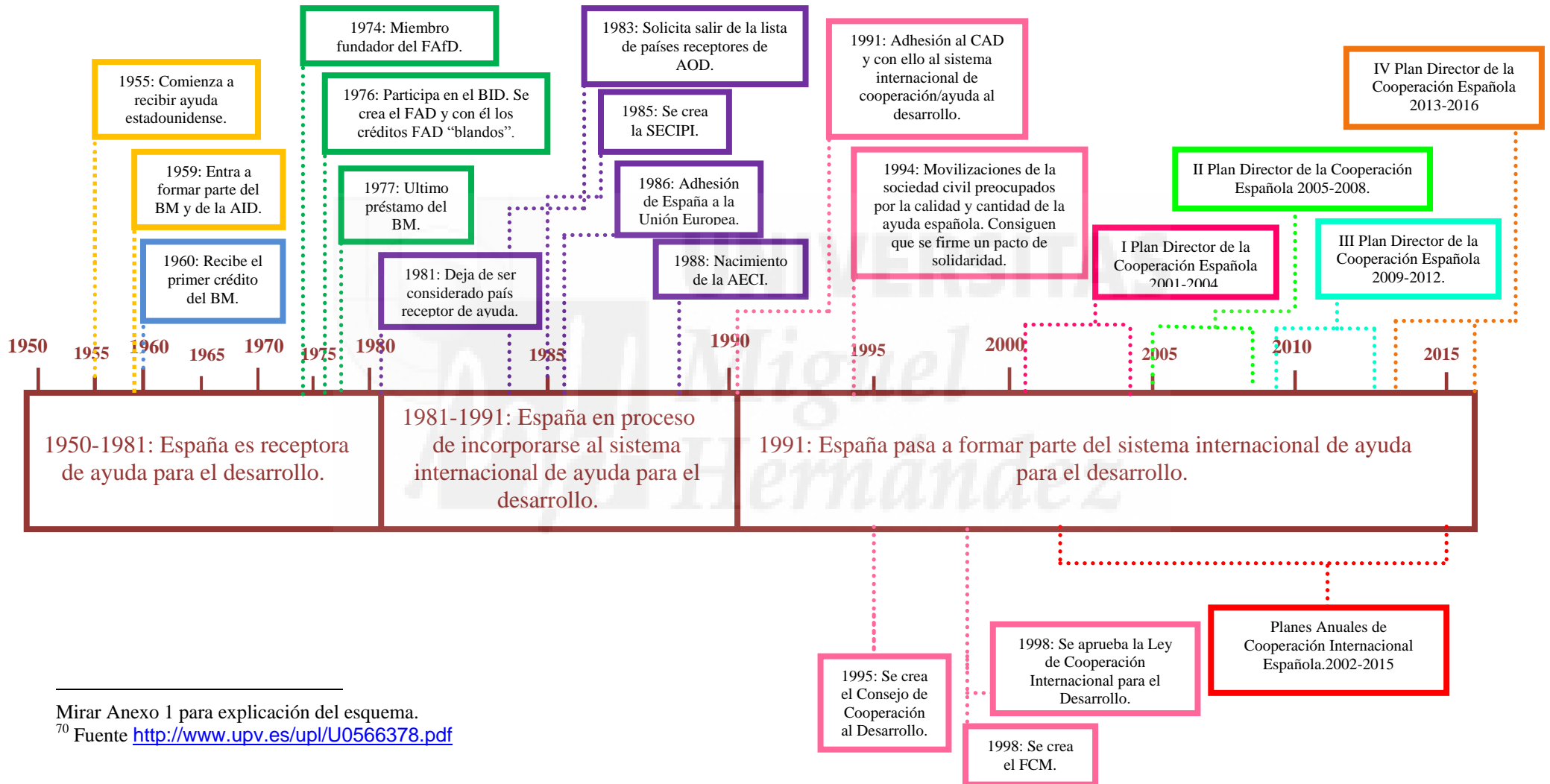
Otro punto donde se recogen los volúmenes y la distribución de las AOD. Se intentara de nuevo llegar al objetivo del 0,7% de la renta nacional bruta. Se indican las estrategias donde se van a destinar cantidades de esas ayudas. Como en la investigación para el desarrollo humano, fortalecimiento de las capacidades humanas y la educación para el desarrollo. También indicaciones de cuáles son los sectores que más ayuda necesitan. Como los servicios sociales básicos, género y salud reproductiva, lucha contra el hambre, agua potable, etc. Los países de los grupos A y B son los prioritarios por lo que se espera que reciban conjuntamente el 85% de la AOD.

En la quinta parte se recogen los instrumentos y elementos necesarios para hacer un adecuado seguimiento y evaluación de todo el plan director. Se hará un seguimiento de la ejecución del plan. Un seguimiento de la contribución que se hace a los resultados de desarrollo, por un lado se tendrá que tener en cuenta el ámbito externo relativo a los efectos que tienen las medidas implantadas en los países receptores y la calidad de estas, y por otro lado, nuestro propio sistema de CE para ver si contamos con el respaldo de la opinión pública, así como un capital humano motivado y unas capacidades virtuosas que consigan una coordinación de todos los actores del sistema de la Cooperación Española para luchar por las metas planteadas.

Al final del plan director hay un anexo donde se recogen los actores que participan. Los actores del sur, cooperando entre ellos para compartir las experiencias de sus procesos de desarrollo. Las Cortes Generales, la Administración General del Estado, las ONGD, sindicatos, las empresas y organizaciones empresariales y las universidades. Otros agentes entran en este PD como los medios de comunicación, las asociaciones de DDHH, las asociaciones de inmigrantes y las fundaciones de los clubes deportivos para luchar principalmente por un desarrollo integral de los jóvenes.

Este plan es el más extenso de los cuatro que existen. Por ello extraña que sea el único donde no se recoge nada sobre el presupuesto con que se cuenta para llevar a cabo las políticas de desarrollo

**Figura 2. Evolución del Sistema Español de Cooperación Internacional<sup>70</sup>.**



Mirar Anexo 1 para explicación del esquema.

<sup>70</sup> Fuente <http://www.upv.es/upl/U0566378.pdf>



Como hemos expuesto anteriormente las mejoras y avances desde el primer plan director en 2001, hasta la actualidad han sido muchas. Pues los encargados de realizar las estrategias de desarrollo se dieron cuenta a través del aprendizaje de las experiencias que no eran suficientes, por lo que debían seguir trabajando para encontrar los mejores medios, estrategias y actuaciones para llegar a los resultados esperados.

### **3.2 Actualidad: Plan Director 2013-2016.**

Este es el actual plan con que cuenta la CE para mejorar la labor que llevan realizando durante varias décadas. Intentando mejorar sus políticas de desarrollo a la vez que las de los países a los que ayudan.

Desde que España comenzó a cooperar hace 25 años, ha dado continuas muestras de su solidaridad con los países más necesitados. Pero todavía deben ser mucho más grandes esas muestras, para conseguir unos mejores resultados que abarquen mucha más población, para luchar por el objetivo que reina en la cooperación internacional al desarrollo, un mundo más justo y solidario.

Debido a la crisis económica los esfuerzos se ven mermados, pues se han reducido considerablemente las partidas presupuestarias destinadas a este fin. No por ello los encargados de las políticas de desarrollo español han bajado los brazos, si no que han seguido luchando por mantener su compromiso.

#### **3.2.1 Orientaciones del plan.**

Este plan es un nuevo modelo de cooperación, si bien con el aprendizaje de las experiencias anteriores. Ahora se debe buscar la eficacia y calidad de la ayuda aportada. Ya que son menores los recursos con que se cuenta hay que concentrar los esfuerzos y actuaciones, buscar métodos más efectivos y una mayor coherencia en las políticas de todos los niveles (países prioritarios, principales sectores, ámbitos de trabajo), por lo que se espera una gran



esfuerzo de todos los participantes en el desarrollo de las políticas de cooperación.

Con este plan se pretende transformar nuestro sentido de cooperación para adaptarnos a un mundo cambiante. En el que la economía mundial esta descentralizada por las economías emergentes y los nuevos actores que quieren participar para aportar su experiencia. Un mapa en que la pobreza es cada vez más compleja porque las desigualdades siguen persistiendo pese a las mejoras. Pues uno de nuestros errores ha sido dejar solos a los países que comenzaban a emerger. La nueva estrategia será seguir apoyándolos, ya no con volúmenes de ayuda, sino a través de la educación, para que sepan canalizar esas mejoras y un día sean capaces de resolver sus propios problemas.

Se deben definir claramente los objetivos, los medios y las maneras de trabajar. Si se consigue todo esto, estarán preparados para los cambios que puedan producirse. Hacer un control de los tiempos en que se consiguen los objetivos planteados será otro de los retos.

Sin olvidar las recomendaciones, diversas evaluaciones de nuestro sistema de cooperación han puesto de manifiesto la necesidad de establecer adecuadas fases de seguimiento y evaluación de las políticas de desarrollo. Así como el establecimiento de políticas de comunicación que informen y sensibilicen a los ciudadanos.

Por tanto, se espera que los objetivos fijados en este nuevo plan, se aborden de manera eficiente haciendo un análisis de las capacidades y recursos con que se cuenta para alcanzarlos. Una vez contabilizados los medios que hay, se debe definir donde y para que se van a destinar, forjando alianzas con los países receptores para reforzar nuestras relaciones de dialogo y así entender mejor cuales son las estrategias que desean realizar para mejorar en sí mismos y así poder juntos luchar por alcanzar esos resultados. Todo esto junto con las debidas tareas de seguimiento y evaluación de las decisiones tomadas llevara a unos resultados más eficaces y de mayor calidad.

También se deberá hacer una rendición de cuentas hacia nuestra sociedad y nuestros socios. En la que debe primar la transparencia, ofreciendo todos los datos e informaciones necesarias para que no haya opacidad en ninguna de las actuaciones. Y así se pueda conocer la labor llevada a cabo y valorar el cumplimiento del compromiso que se dio.

La línea a seguir principalmente, va ser la marcación de metas alcanzables y duraderas que generen confianza en los socios. Para las que buscaremos las alianzas con otros países cuando sea necesario y posible. Relaciones más estratégicas para aprovechar el potencial y los recursos que cada donante puede ofrecer. Y participaremos en foros y debates internacionales que sean convenientes para nuestra cooperación y a la vez contribuyan con el sistema internacional de desarrollo para buscar la buena gobernanza global que consiga un mejor desarrollo.

De tal manera que se debe evitar la dispersión anterior, en la que se pretendía ayudar a muchos países de múltiples formas (bilateral, multilateral, etc). A la vez que unificar las intervenciones y evitar la fragmentación existente. Por ello es importante centrar los esfuerzos y concentrarse en las zonas geográficas donde son más eficaces.

Debemos innovar en nuevos enfoques y sectores pero sin dejar de lado los que ha caracterizado el buen hacer de la CE, preservándolos y afianzándolos todavía más.

Como en acción humanitaria donde se seguirá trabajando como hasta ahora ya que nuestra labor en este campo es reconocida por nuestros socios como activa y responsable. Como en todo, siempre se puede mejorar, así que será un punto que no dejen olvidado y observaran todo aquello que pudiese incluir una mejora.

La financiación para el desarrollo es vital pero otra cuestión casi tan importante es el intercambio de experiencias de éxito y de fracaso que provoca efectos más profundos y duraderos en el desarrollo. Se potenciara el intercambio de

conocimientos y experiencias entre países que han pasado por procesos de desarrollo.

Nuestro punto débil ha sido la ampliación de las capacidades humanas e institucionales. Es la asignatura pendiente. Por tanto se centraran en el fortalecimiento de las capacidades humanas e institucionales uniéndose al plan de desarrollo humano del PNUD, que sitúa a las personas en el centro del desarrollo. Con la ampliación de las capacidades de todas las personas para que puedan libremente elegir lo que desean ser y hacer de manera que puedan gozar de una vida prolongada, saludable y creativa, perseguir objetivos que consideren valiosos y participar activamente en el desarrollo sostenible y equitativo del planeta que comparten. El desarrollo por tanto es la libertad, pero una libertad real. Es la garantía del pleno ejercicio de los derechos fundamentales, pero también medios materiales, ingresos y riqueza, oportunidades, acceso a servicios de educación o salud, es poder expresarse en democracia y tener seguridad, poder vivir en un medio ambiente sano alrededor, y es también confianza y autoestima en el propio proyecto vital<sup>71</sup>.

Todos estos nuevos cambios deben llevarse a cabo con el mayor respeto posible por el medio ambiente, pues las consecuencias de un desarrollo agresivo siempre afectaran en mayor medida a los más débiles.

Por todo lo dicho, una buena reestructuración y planificación de la Cooperación Española asegurara una cooperación de calidad.

### **3.2.2 La CE seguirá pendiente de la imagen exterior.**

La imagen exterior de un país siempre preocupa a sus gobernantes, por ello muchas veces las ayudas que se comprometen a suministrar son mayores de las que facilitarían si la “marca” de un país no fuese relevante.

---

<sup>71</sup> Plan director 2013-2016, pág. 27

En el caso de la CE no iba ser menos, y se comprometieron con la AOD ya que no solo es un indicador de la solidaridad internacional de los españoles si no también una manera de proyectar la imagen del país al exterior.

La CE siempre ha estado preocupada por impulsar nuestra imagen al espacio internacional y regional. En regiones como América Latina se ha conseguido con el esfuerzo de varias décadas, donde somos referentes.

Esto les permite realizar un papel relevante en el ámbito internacional al margen de lo que se aporta a la AOD. Por esta influencia que se han ganado con el esfuerzo de dos décadas, la Comisión Europea nos hace múltiples solicitudes para que le deleguemos recursos en aquella zona.

Una reflexión honesta que se debe hacer antes de todo lo anterior mencionado, es establecer las bases de trabajo de la CE, para disminuir la brecha entre el discurso que se da de lo que se debe hacer y lo que luego realmente se pone en práctica. Lograr que teoría y práctica vayan de la mano.

Finalmente como síntesis de todo lo expuesto, destacar la frase que nuestro Presidente del Gobierno, Mariano Rajoy, tuvo a bien introducir en la redacción del prólogo del actual PD. En la que se entiende su deseo de mejorar la CE y no podrá ser de otra manera que buscando la eficacia y calidad de las políticas que se emprendan.

“No basta con darles un presente, debemos aspirar a darles un futuro<sup>72</sup>”

### **3.3.3 Áreas de actuación.**

La CE va orientar su actuación enfocada en base a resultados. La finalidad última de la CE será contribuir al desarrollo humano, la disminución de la pobreza y el pleno ejercicio de los derechos.

Las siguientes actuaciones u objetivos nos permitirán acercarnos a los resultados esperados. En primer lugar, la tarea de consolidar los procesos democráticos y el Estado de derecho en aquellos países que se encuentren en situaciones tensas o de conflicto. Se quiere generar una

---

<sup>72</sup> Mariano Rajoy, prólogo del plan director 2013-2016.

calidad democrática, mediante el apoyo a los procesos democráticos con la participación de todas las partes sin excepción. Además, fortalecer los sistemas de gestión del sector público, que generen un empleo digno y la igualdad de todos, así como la garantía de protección de los derechos sociales y humanos.

En la misma línea, reducir las desigualdades y la vulnerabilidad a la pobreza extrema y a la crisis. Uno de los principales problemas que generan la vulnerabilidad de los países pobres es la fragilidad de sus instituciones por diversos motivos (crisis, desastres naturales). Se llevarán a cabo políticas de prevención de desastres así como de seguridad alimentaria y de salud frente a las crisis. Y proteger socialmente a los sectores más débiles como las mujeres y los niños.

Por otra parte se promoverán oportunidades económicas para los más pobres. Para conseguir un buen desarrollo es vital que las oportunidades económicas sean iguales para todos. Un crecimiento inclusivo y sostenible. Promover el desarrollo rural con la agricultura a la cabeza de la estrategia. Se dará apoyo a las pequeñas y medianas empresas. Se apoyará el establecimiento de nuevas tecnologías así como actividades de investigación en diversos sectores y el establecimiento de energías renovables.

También se fomentarán los sistemas de cohesión social, enfatizando en los servicios sociales básicos. Garantizando una cobertura sanitaria universal de calidad para todos. Con el control de las enfermedades y el acceso a los medicamentos esenciales.

Además de una educación de calidad para todos, en la que contribuirán con la formación de los docentes y un mecanismo de evaluación de los resultados.

Por otra parte, políticas que garanticen el derecho a una alimentación que los haga vivir dignamente. Así como el derecho a agua potable y saneamiento de las infraestructuras, que conllevará una disminución del contagio de enfermedades y será un avance importante en calidad de vida.

En la misma línea de ampliar los derechos, también los de las mujeres así como la igualdad de género, pues los índices de desigualdad sobre las mujeres siguen siendo alarmantes. Por ello se van a llevar a cabo políticas de protección exclusiva de las mujeres. Tres líneas de actuación regirán estas políticas. Línea para la igualdad formal, con la creación de marcos normativos que las protejan. Línea para la igualdad real, a través de políticas de cohesión social que integren a las mujeres en los procesos de desarrollo. Acciones específicas para el empoderamiento de las mujeres apoyando las organizaciones feministas, así como establecer límites para acabar con la violencia y discriminación hacia ellas.

Se pretende también mejorar la provisión de los bienes públicos globales y regionales. Se protegerán todos los bienes y servicios que aporta la naturaleza (mediante la protección del medio ambiente y un desarrollo sostenible), la paz y seguridad (manteniendo a raya los conflictos y protegiendo a las poblaciones de aquellos que puedan surgir y se escapen de su protección con sistemas de alerta temprana), estabilidad económica y financiera internacional (luchando contra la especulación de precios de todo tipo de productos media el intercambio de informaciones y experiencias con otros socios), salud global (acceso a productos sanitarios, promover la investigaciones en salud) y la diversidad de las expresiones culturales (promover la cultura y respetar la diversidad cultural de los pueblos).

Por otro lado, se luchara por responder a las crisis humanitarias con calidad. La CE reafirma su compromiso con los principios humanitarios de independencia, humanidad, neutralidad e imparcialidad. Con estos principios claros, la Ayuda Humanitaria española se basa en cubrir las necesidades humanitarias sin tener en cuenta intereses políticos o geográficos. Protección de las víctimas y del espacio humanitario. Búsqueda de la coordinación de la ayuda prestada por cualquier administración pública a nivel nacional, autonómico o local.

También debe haber una vinculación entre la ayuda prestada, la rehabilitación de las zonas y el desarrollo de estas, para mejorar la coherencia de las políticas humanitarias.

La CE también va colaborar con la estrategia internacional de reducción de desastres, que consiste en una preparación de simulacros para responder más eficazmente a los desastres.

Finalmente, uno de los mayores retos será construir una ciudadanía global comprometida con el desarrollo. Se reforzaran los procesos de educación para el desarrollo integrando las dimensiones de sensibilización, formación, investigación para el desarrollo y movilización social. Se apoyaran a los agentes de educación para el desarrollo como las CCAA, las entidades locales, universidades, centros educativos, ONGs, sector privado, etc. Concienciar y educar a la ciudadanía en base a principios de desarrollo.

#### **3.3.4 Espacios geográficos.**

La cooperación para el desarrollo de cualquier donante debe definirse en gran medida por sus prioridades geográficas, su especialización sectorial y la manera en que canaliza su ayuda.

La CE no ha sabido mantener estas estrategias y se han difuminado con el tiempo. Por tanto, es tarea de este nuevo plan director volver a afianzarlas.

En este punto vamos a observar el afianzamiento de las prioridades geográficas, más importantes hoy que nunca ya que los tiempos que corren hacen que los presupuestos sean muy reducidos y se tenga que buscar más que nunca la eficacia y calidad de la ayuda.

Los países seleccionados no se escogen al azar. Es una combinación de indicadores que los hacen más necesitados de la CE. También se observan las características de estos para saber en cuales incidirían de mejor modo las actuaciones de la CE.

Los criterios utilizados para la selección son el grado de desarrollo humano, se observa el Índice de Desarrollo Humano y se da preferencia a los que más bajo lo tienen. La Renta per cápita con prioridad de los de bajas rentas y Estados frágiles. También se tendrán en cuenta los porcentajes de población que se encuentran en situación de pobreza absoluta. A la vez que el impacto potencial que puede tener la CE en el país socio, analizan la situación del país y comprobando que la CE tenga los suficientes medios para provocar un impacto duradero en él. Así, como el peso que la CE podría tener en ese país, si hay otros donadores importantes no les interesara establecer estrategias en ese país ya que podrían solaparse con las de otros socios, y la probabilidad de que su actuación no tenga incidencias positivas sería mayor. También se considera importante la capacidad de diálogo que se tenga con el gobierno de ese país.

Otro factor a tener en cuenta también es la situación de conflicto que algunos países viven y que hacen a la CE verse comprometida a seguir colaborando y conservando sus programas allí por las relaciones que han mantenido durante muchos años.

Teniendo en cuenta los criterios mencionados estos han sido los países asociados (PA) para recibir CE durante los próximos cuatro años. Bolivia, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana estos 12 en América Latina y el Caribe.

Mauritania, Marruecos, Población Saharaui y Territorios Palestinos en el Norte de África y Oriente Próximo.

Mali, Níger y Senegal estos 3 en África Subsahariana Occidental

Etiopía, Guinea Ecuatorial y Mozambique en África Central y Oriental.  
Filipinas en Asia.

Un total de 23 países y 3 áreas geográficas.



## Mapa 1

Áreas y Países Asociados al Plan Director 2013-2016<sup>73</sup>

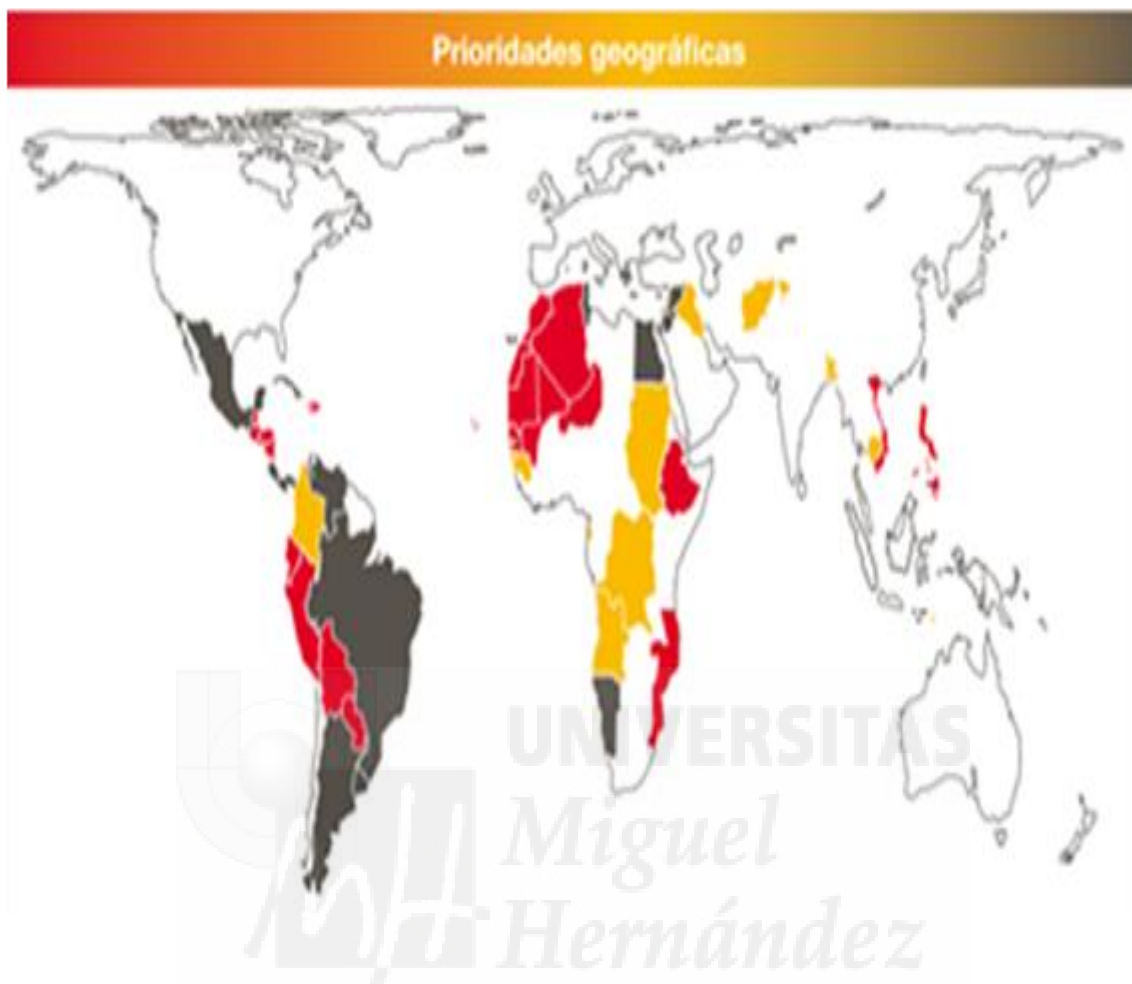


- **América Latina y Caribe:** Bolivia, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana
- **Norte de África y Oriente Próximo:** Mauritania, Marruecos, Población Saharaui y Territorios Palestinos
- **África Subsahariana:** Mali, Níger, Senegal, Etiopía, Guinea Ecuatorial y Mozambique
- **Asia:** Filipinas

<sup>73</sup> Mapa 1: Plan Director 2013-2016, pág. 61. <http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Planificaci%C3%B3n/PD%202013-2016.pdf>

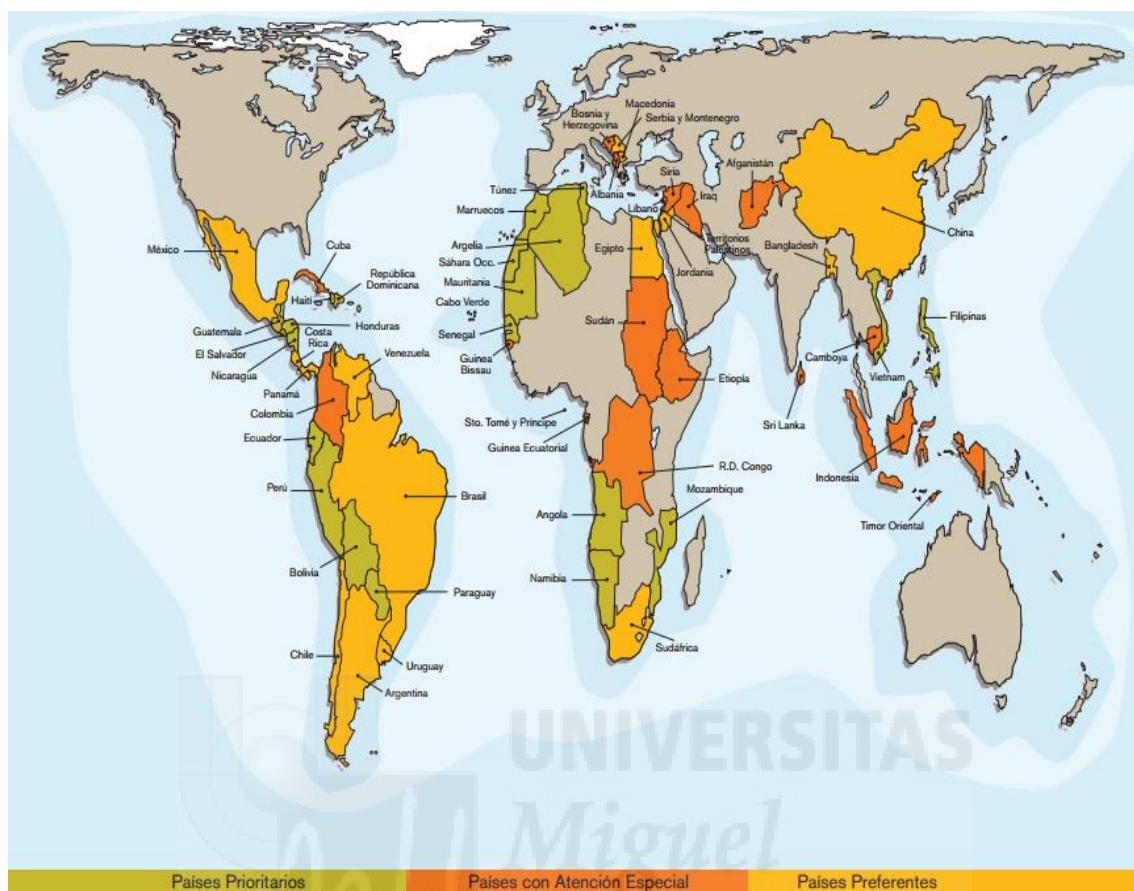
## Mapa 2

Áreas y Países Asociados al Plan Director 2009-2012<sup>74</sup>



### Mapa 3

Áreas y Países Asociados al Plan Director 2005-2008<sup>75</sup>



Fuente: Los 3 mapas han sido cogidos de los Planes Directores.

Las diferencias entre los tres mapas son significativas, como ya comente en el punto 3.1. Es bastante alarmante ver la reducción de PA del plan director 2005-2008 en los que se cooperaba con un total de 56 países al plan actual, solo 8 años después, de reducirse a 23.

Las diferencias entre el plan 2005-2008 y el plan 2009-2012 no son notorias contemplando ambos mapas pues solo 6 países menos fueron los PA seleccionados. Que no quiere decir que no sean igual de importantes pues todas las reducciones tanto de países como de medios que se produzcan significan un retroceso para la cooperación y la lucha por acabar con la pobreza y buscar un mundo mejor.

<sup>75</sup> Mapa 3: Plan Director 2005-2008, pág. 75. [http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Planificaci%C3%B3n/Plan\\_Director0508\\_Esp.pdf](http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Planificaci%C3%B3n/Plan_Director0508_Esp.pdf)

Siguiendo en la misma línea, la Cooperación no es un programa cuadrulado de ayuda que se abre en los países seleccionados y pasados los cuatro años se cierra sin más. Es un proceso evolutivo y por ello pese a que en este nuevo plan solo 23 han sido los Países Asociados para recibir CE, hay todavía muchos programas en los países que en los anteriores PD fueron seleccionados como PA que están a expensas de ser cerrados. Estos no están solos, si no que siguen recibiendo atención especializada por parte de la CE a través de las Oficinas técnicas de cooperación, centros culturales y centros de formación de la AECID. Estos se ocuparan del cierre progresivo de los programas, siempre siendo responsables.

Actualmente hay 29 programas por cerrar en todo el mundo, algunos de esos países son Brasil, Argentina, Chile, Guinea, Sudan, Egipto, Jordania, Siria, Túnez, Camboya, Vietnam, etc.

Una vez cerrados los programas no se desvinculan totalmente, se abre un proceso de dialogo entre ese país y otros países, tanto donantes como receptores. Entre los que se potencia las relaciones horizontales y triangulares de cooperación para que puedan intercambiar conocimientos, innovación, investigación, desarrollo. En efecto, para que se traspasen la experiencia derivada de su proceso de desarrollo.

Finalmente, hay que tener en cuenta que no pueden aplicarse las mismas estrategias en todos los países, pues las que funcionan en unos pueden no funcionar en otros, ya que las circunstancias suelen ser muy diferentes. Por tanto se hace necesario realizar una diferenciación que se basa en analizar las necesidades del país, la situación que tiene (conflictos armados, crisis, etc.) el tamaño de la economía, las inversiones privadas, los recursos naturales, la calidad de la gestión pública, gobernanza democrática, enfoque de derechos, potencial que tendría la CE dependiendo de sus características, etc. Y así se seleccionaran las estrategias más adecuadas para cada uno.

### **3.3.5 Actuaciones.**

Una de las principales actuaciones de este nuevo plan es avanzar en la eficacia y calidad con decisión y realismo, consolidando los logros conseguidos.

Desde el anterior plan director caminamos para asentar las bases de una cooperación eficaz de calidad. Las lecciones extraídas del antiguo plan director han sido muchas (una agenda eficaz es una tarea de largo plazo, no siempre es posible aplicar los principios de eficacia, en cada contexto la aplicación de la eficacia varia, se debe hacer un esfuerzo continuo de la CE por mantener esta agenda) y nos servirán para plantear unas estrategias más adecuadas frente a las nuevas metas basadas en la calidad de la cooperación.

Como ya se ha expuesto anteriormente, en este momento en que los recursos se han reducido prima más que nunca aplicar una Agenda de eficacia. Hay que reunir todas las energías en aspectos clave para consolidar unos resultados seguros.

La CE se debe enfocar en la obtención de resultados. Debemos apoyar el fortalecimiento de las capacidades de los países receptores para conseguir los resultados que ellos mismos han planteado. Aumentar la transparencia de la CE y mejorar su rendición de cuentas ante los ciudadanos españoles y sus países socios.

Se debe apoyar el intercambio de experiencias y reflexiones con la comunidad internacional y con los países socios sobre la aplicación de sus agendas sobre eficacia, para así poder llevar a cabo una mejor agenda compartida, en la que se eviten las duplicidades.

Finalmente, mejoraran en calidad y coordinación de las políticas de respuesta humanitaria, centrándose en los sectores clave de la lucha contra el hambre. La CE española se posiciona como uno de los principales protagonistas en este ámbito y mediante la participación en foros internacionales coordinara las políticas para evitar las duplicidades.

### **3.3.6 Recursos.**

Son muchas y variadas las instituciones con que cuenta la CE para llevar a cabo políticas de desarrollo basadas en la eficacia, si bien deben reforzarse para que construyan las políticas más adecuadas posibles frente a los nuevos retos. Cuenta con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, la SECIPI que es el órgano encargado de formular, dirigir, ejecutar, seguir y evaluar las políticas de desarrollo, la Secretaria General de Cooperación Internacional para el Desarrollo que asiste a la SECIPI en todas sus funciones principalmente en las de seguimiento y evaluación, y la AECID encargada de ejecutar estas políticas. También destacamos la acción del Ministerio de Hacienda y la Administración Pública en general y el Ministerio de Economía y Competitividad.

Debido a la importancia de las políticas de cooperación el Senado y el Congreso también tomaran parte cuando sea necesario.

Otro de los recursos por los que lucharan es por una ciudadanía bien informada. Ya que el rol que la ciudadanía juega es muy importante. Hay que sensibilizarlos con las políticas de desarrollo y esto se debe hacer mediante los propios actores y la administración pública. Durante todo este tiempo no han sabido transmitir los valores de la cooperación, a partir de ahora deben jugar un papel vital para concienciar y educar a la ciudadanía frente a la cooperación pues esto es relevante para conseguir un mejor desarrollo y la construcción de una sociedad global más justa y solidaria. Una de las principales estrategias será mejorar la comprensión y la accesibilidad a la información generada por la CE de una forma más atractiva y comunicativa y aprovechando las plataformas digitales. Otra será estar presentes en los distintos medios de comunicación para mantener a la ciudadanía mejor informada y formada a la vez que comprometida con el desarrollo.

Otro de los recursos será el establecimiento de un presupuesto realista, ya que el escenario con que se cuenta no permite soñar demasiado y hay que ser cautelosos. Aunque sin perder cierto grado de ambición. Las



cifras que se manejan en este plan director son muy moderadas teniendo en cuenta los volúmenes con que la CE contaba en los anteriores, pero hay que habituarse a las nuevas circunstancias y de ellas sacar el mayor rendimiento posible. Durante este cuatrienio nos será imposible cumplir con los compromisos que adquirimos con la UE de alcanzar para 2010 el 0,56% de la AOD, mucho menos el predecesor 0,7 al que se comprometió España junto con todos los miembros de la ONU. Pero cuando las condiciones lo permitan se ampliarán las previsiones.

### **3.3.7 Seguimiento, evaluación y resultados del Plan Director.**

Un factor importante para hacer un buen seguimiento y evaluación de este Plan Director es definir claramente los elementos esenciales y si los datos disponibles son relevantes y suficientes para realizar correctamente la evaluación. Se debe mirar el alcance que tienen los objetivos así como las medidas que se van a llevar a cabo para conseguirlos.

Durante los tres primeros meses de este Plan Director se concretará el diseño del sistema global de seguimiento y se elaborará un marco de resultados de gestión.

Este sistema de seguimiento deberá proporcionar información que permita analizar la evolución de las prioridades y los compromisos establecidos e identificar los puntos críticos ante los que se deberá estar preparado para realizar los cambios oportunos y supervisar si son los adecuados.

La información recogida en el sistema de seguimiento debe servir para tener controlados los resultados que se van consiguiendo, como fuente de información para elaborar periódicamente los informes de control del Plan Anual de Cooperación Internacional. Que sirva como resumen de datos para el examen que se hará un año después del inicio del plan. Y como recopilación de datos para la evaluación de Plan Director en su conjunto cuando este finalice.

A raíz de todo esto se elaborara un marco de resultados claro donde se puedan revisar aquellos elementos que sean relevantes en un determinado momento. Que permita conocer el progreso del Plan Director en todo momento y se pueda valorar su grado de cumplimiento. Se pretende crear un marco de resultados que sea útil, una herramienta sobre la que poder trabajar con confianza.

Este marco se irá ampliando durante las sucesivas fases de seguimiento, donde se irán añadiendo los nuevos progresos y resultados que se vayan alcanzando. En definitiva el marco de resultados es un resumen de todos los seguimientos que se van hacer durante todo el Plan Director, donde se incluirán las metas previstas junto con los adecuados indicadores que las midan para que permita el acertado seguimiento de la consecución de esas metas.

El SGCID elaborara un informe en el que se recogerá la evolución del marco de resultados para que se pueda observar claramente los cambios producidos y los avances hacia las metas así como los retos todavía pendientes.

Se hará un examen intermedio en 2014 que se nutrirá de lo recogido por el sistema de seguimiento. Se pretende observar el progreso del cumplimiento de los compromisos, tanto de los objetivos como de los actores que participan en la CE.

La SGCID publicara el informe resultante de todos los datos recopilados así como coordinara los cambios que sean necesarios incorporar al marco de resultados.

Se hará una evaluación final del Plan Director en 2016, cuyos resultados deberán presentarse con la antelación suficiente para que puedan alimentar el proceso de elaboración del V Plan Director.

Deberá darse una coordinación efectiva entre el informe del examen intermedio, los informes anuales de seguimiento del PACI y la evaluación final para contribuir al aprendizaje y facilitar el uso de los hallazgos por



parte de los distintos niveles de responsabilidad en el seno de los diferentes actores de la Cooperación Española y a la vez permitir rendir cuentas al Parlamento, a la ciudadanía española y a nuestros socios.

En el caso del informe final de evaluación del Plan Director, aparte de su presentación ante el Consejo de Cooperación y la Comisión de Cooperación del Congreso de los Diputados, se adoptaran las medidas necesarias para garantizar una adecuada difusión que llegue a la población al conjunto adaptada a las características de las diferentes audiencias. Para defender ante todo la transparencia por encima de la opacidad.

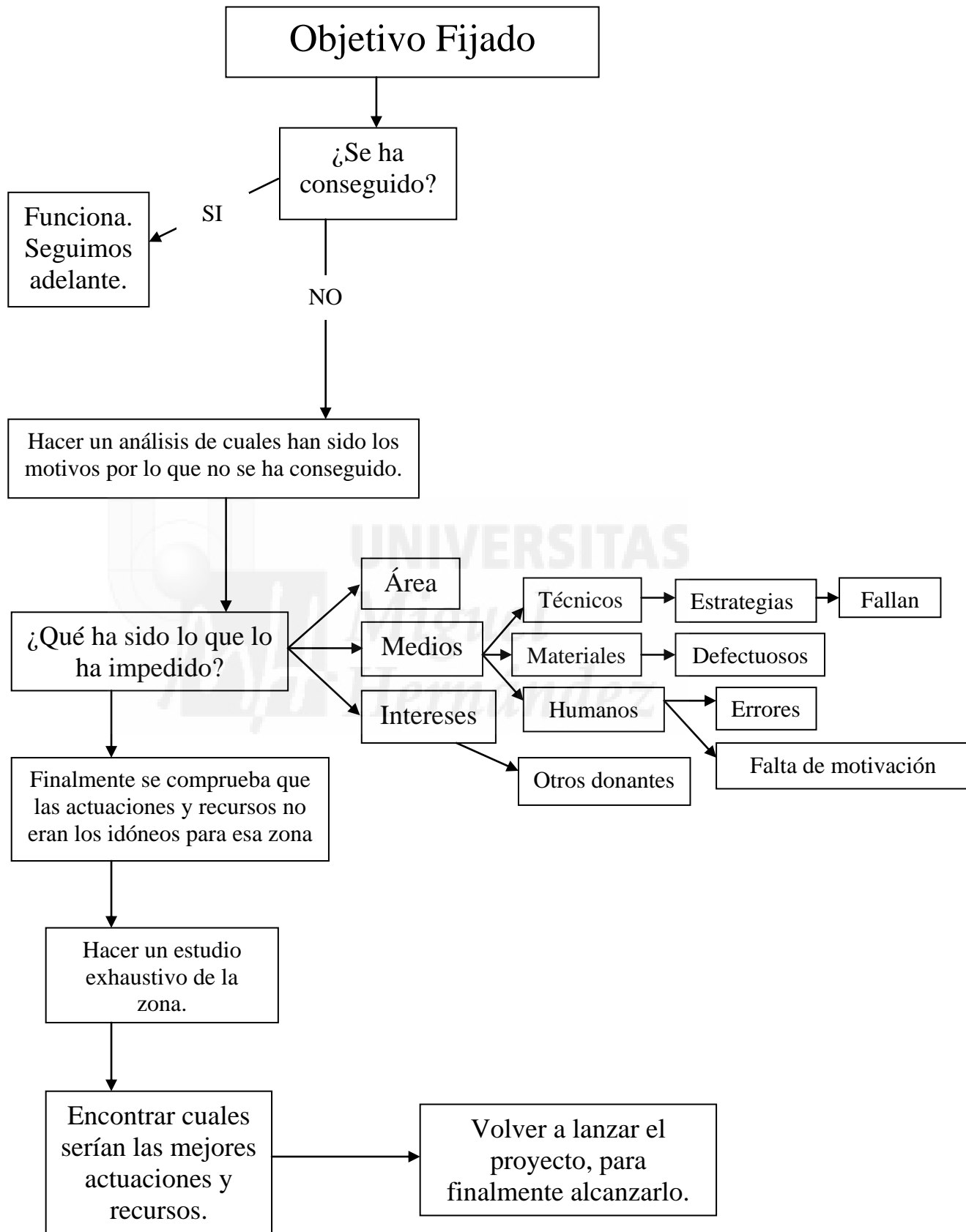
Y finalmente, en el marco de resultados se han creado líneas de actuación para alcanzar los objetivos estratégicos. Cada línea debe medirse con indicadores para apreciar su evolución en el tiempo. Se establecerá también una línea de base con la situación del indicador en 2012 para valorar la transformación en el tiempo de ese objetivo. Cada indicador se acompañara con la meta que se espera cumplir en 2016 y el valor intermedio esperado para 2014. La información que arrojen esos indicadores debe presentarse de manera clara para facilitar el análisis desde todos los enfoques (derechos humanos, de género, etc.). Estos indicadores tendrán una fuente de verificación para comprobar su cumplimiento. Y cada línea de acción identificara a los actores encargados de ponerla en marcha y todos esos actores deberán proporcionar a la SGCID la información de sus actuaciones para verificar su cumplimiento<sup>76</sup>.

---

El esquema de la siguiente página es de Elaboración Propia (Invención) de lo que entiendo que se debería hacer para llevar a cabo una buena evaluación de los objetivos planteados.

<sup>76</sup> A todo lo referido, Plan Director 2013-2016 <http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Planificaci%C3%B3n/PD%202013-2016.pdf>

**Figura 3. PLAN DE EVALUACIÓN DE RESULTADOS.**



## **4. CONCLUSIONES:**

### **1.1 Opinión y crítica al sistema de Cooperación Internacional.**

Después de más de 70 años cooperando internacionalmente para el desarrollo, los avances conseguidos no son suficientes, todavía en muchas partes del mundo los derechos humanos son violados. Cantidades ingentes de personas que siguen sin tener nada que echarse a la boca diariamente, que no cuentan con agua potable ni para beber y mucho menos cualquier pequeño privilegio del que nosotros disfrutamos hoy, en su mundo es impensable. La pobreza e indignidad siguen existiendo.

Algo estaban haciendo mal, podríamos entender los primeros años en los que se comenzó a cooperar, se trataba de una tarea nueva a nivel global que era entendible que viniese grande, pues se conocía poco sobre ella. Y la comunicación a todos los niveles no era la que es hoy en día. También carecían de experiencia y, como siempre, es un grado, pues sea buena o mala, siempre enseña. El problema es que tardo demasiado en reportar algún aprendizaje –porque prefiero pensar que tardo y no, que prefirieron no verlo-.

Y como siempre los malos tiempos vienen a enseñar algo, y es que la crisis mundial que llego hace unos años, dejo las preocupaciones por la cooperación internacional en un segundo plano. Los dirigentes del mundo –los que gobiernan los países desarrollados (donantes)- han creído que pueden permitirse el lujo de recudir de sus presupuestos las partidas destinadas a cooperación –quizá han pensado que durante años han ayudado mucho y ahora pueden permitirse unas “vacaciones”– y dejar a los dependientes –que ellos crearon- al margen de sus preocupaciones durante un tiempo –hasta que ellos tengan de nuevo las arcas cargadas lo suficiente para volver a hacer negocio en sus países-.

Recordemos esos buenos tiempos en los que se cooperaba sin parangón, en que no se paraban a pensar en las grandísimas cantidades que destinaban a los necesitados, esos tiempos en lo que se debería a ver aparecido alguna mente pensante para avisarlos de que estaban muy bien todas esas cantidades

de dinero que donaban –aparte de para mejorar su imagen al exterior- pero las debían implementar con estrategias, actuaciones y objetivos definidos de lo que se perseguía. La tarea no era solo aportar el dinero e irse –a veces esto crea más mal que bien- si no un control de los recursos que se destinaban, mediante un seguimiento y evaluación para determinar si eran los apropiados y si daban los resultados esperados. Para nutrirse de las experiencias aportadas, tanto malas como buenas, para conseguir mejorar en un futuro.

Pero no apareció ninguna –desgraciadamente-.

Y es que las crisis están para eso, para enseñar. Y aunque los volúmenes y presupuestos de los países donantes destinados a la cooperación internacional se han reducido considerablemente por este motivo, por fin se han dado cuenta de qué si van a reducir sus partidas de ayuda deben buscar con menos recursos la eficacia y calidad de la ayuda –no sabemos si lo hacen porque de verdad lo sienten o por mejorar su imagen exterior-. Lo que está claro es que los planteamientos que se vienen haciendo en los últimos años dan muestras de una nueva esperanza para ellos, los dependientes. Pues como ya se ha expuesto se harán análisis de las áreas subdesarrolladas para ver que estrategias serían más convenientes implantar y se entablara una comunicación coherente con ellos para entenderlos y hacerles partícipes de todo el proceso de desarrollo.

Pero tampoco vamos a engañarnos, porque si han reducido sus presupuestos es que realmente están mal –muy mal-. Pues cooperar para ellos es un negocio de muchos millones.

Pues quien se cree todo lo que se dice –seríamos estúpidos si lo hiciésemos- los volúmenes de ayuda que se destinan a la cooperación no van íntegramente para los países subdesarrollados. Podemos decir que un 61%<sup>77</sup> de toda la AOD es “ayuda fantasma”. Esto significa –de importancia saber- que una parte de esas cantidades sirve para aliviar la deuda que los receptores contraen al aceptar la ayuda –siempre que sea de carácter reembolsable, que ira con unas condiciones de devolución más favorables que las del mercado- de los

---

<sup>77</sup> Informe publicado por la Organización Internacional ActionAid “Real Aid” <http://www.un-ngls.org/orf/cso/cso9/real-aid.pdf>

donantes, y estos tienen a bien cobrársela de esta manera pues piensan –y piensan bien- que realmente un país de esas características, que probablemente solo alcance algún día un desarrollo para vivir “dignamente” jamás será capaz de hacerse cargo del pago de la deuda. Y está bien –por aquello de que todas las deudas deben saldarse- pero entonces no hablemos de cooperación al desarrollo y pongamos la palabra solidaridad por las nubes – digamos que les están haciendo un préstamo porque el mundo funciona así, los ricos deben ayudar a los pobres y porque de otra manera los señalarían con el dedo si no lo hicieran, la imagen siempre muy importante-. Y la cosa no queda aquí, pues como siempre el oscurantismo persigue y las políticas de desarrollo no se han caracterizado en estos años por su transparencia y su rendición de cuentas –por fin ahora se recoge en nuestro plan director 2013-2016 un apartado para la transparencia y rendición de cuentas hacia los receptores y los donantes- y muchas de los volúmenes de ayuda que se llevaban a cabo no estaban especificados para combatir la pobreza. Otra parte de esa ayuda se pierde con la ineficacia y la falta de calidad por la falta de definición de estrategias. Y otra con la cooperación ligada, esa en la que el país donante pretende que el país receptor utilice la ayuda que le ha donado para adquirir bienes o servicios en su propio país y así aumentar sus exportaciones. Lo de permitir que se compren esos recursos en su propio país –siempre que sea posible- para fomentar la economía y la circulación de capitales no era buena idea. Y al final se consigue que una parte de esa ayuda nunca salga del país de origen. Por tanto, quizá ahora se entiende mejor a lo que me refería con la pérdida de un negocio de muchos millones a la vez que reforzaban su imagen –dos pájaros de un solo tiro-.

Y me pregunto cómo hemos estado todos estos años cooperando sin fijar unos objetivos. Sin hacer un análisis previo de las áreas o países a donde se destinaban esos fondos. Para comprobar que eran lo que verdaderamente se necesitaban. Cuantas ayudas no se habrán duplicado sin necesidad, pudiéndose destinar a otra área que lo necesitara, simplemente por la falta de comunicación entre la comunidad internacional. Hoy por fin ese tema está más claro, cada país u organismo internacional fija sus áreas de actuación, teniendo en cuenta las de los demás para evitar esas duplicidades que el mundo

subdesarrollado no puede permitirse, son demasiados los necesitados como para echar a perder ayudas.

Y considero que una de las principales estrategias debe ser la educación, la enseñanza, y el intercambio de experiencias entre los países en desarrollo. Pues el problema real de toda esa gente es la ignorancia, sus niveles de analfabetismo, que no les permiten encontrar salidas para desarrollarse por sí solos. Por lo que las estrategias para enseñarles a canalizar y apropiarse de la ayuda recibida deben ser prioritarias en los planes de acción de los países donantes. Porque aunque los recursos sean menores, a veces vale y hace más una actuación llevada a cabo correctamente sin muchos medios, que muchos medios hacia un destino incierto. Buscar la eficiencia con menos recursos debe ser el objetivo. Y cuando en un futuro se vuelvan a aumentar los recursos – porque se aumentaran- la calidad debe ir a la par, pues un aumento de la ayuda sin calidad no hará mucho por ayudarlos.

Hay que enseñarles a utilizar sus recursos propios, llevarles las herramientas para que se apropien de ellos y puedan prosperar. Por poner ejemplos, de que vale estar enviando camiones –y más camiones- de comida. Pues nosotros se los enviamos pero esas reservas se gastaran y se convertirán en dependientes de nosotros. Y yo a eso no lo llamo desarrollo, si no supervivencia.

O llegar al tercer mundo y plantar un hospital o un colegio -con todos los materiales necesarios para funcionar perfectamente- e irse, volver a occidente y llenarse la boca diciendo lo que se ha hecho por ellos. Cuando realmente ellos no saben apreciar esas cosas si no se les enseña a valorarlas, cuando lo más posible es que las destrocen sin saber por falta de un apropiado conocimiento el bien que les haría. Así que más vale menos recursos con buenas estrategias que muchos sin ninguna. Que parece que da miedo que caminen solos sin depender y mirándonos a los ojos –ese es el gran miedo, que su sombra sea más grande que la nuestra-

Deben pensar que no solo están jugando con recursos financieros si no también con las esperanzas de la gente.

Hoy las bases están más claras que nunca, en CE por fin han definido un plan competente de lo que se debe hacer para ejecutar una cooperación ejemplar, que realmente ayude a las zonas subdesarrolladas mediante el planteamiento de buenas estrategias que luchen por acabar con la pobreza y la indignidad en el mundo. Ahora debemos esperar que no se queden solamente en papel y se luche porque la teoría y la práctica caminen juntas.



## BIBLIOGRAFIA.

- Libros.

CALABUIG TORMO, C y GÓMEZ-TORRES, M., (Coord.) *La cooperación internacional para el desarrollo*, 1ed., Universitat Politècnica de Valencia, Valencia 2010.

Libro en PDF <http://www.upv.es/upl/U0566378.pdf>

MANGAS MARTÍN, A y LIÑAN NOGUERAS, D., *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, 8 ed., Tecnos, Madrid 2014.

ALCAIDE FERNÁNDEZ, J., (coord.), *Curso de Derecho de la Unión Europea*, 2ed., Tecnos, Madrid 2014.

- Páginas Web.

- Naciones Unidas

<http://www.un.org/es/index.html>

- Carta de las Naciones Unidas.

<http://www.un.org/es/documents/charter/>

- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

<http://www.undp.org/content/undp/es/home.html>

- Unión Europea

[http://europa.eu/index\\_es.htm](http://europa.eu/index_es.htm)

- Banco Mundial.

<http://datos.bancomundial.org/indicador/DT.ODA.ODAT.GN.ZS>

- Naciones Unidas, para los Objetivos de Desarrollo del Milenio.



<http://www.un.org/es/millenniumgoals/>

- Naciones Unidas, apartado de Visión General.

<http://www.un.org/es/development/other/overview.shtml>

- Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES).

[http://www.un.org/es/development/desa/area-of\\_work/post2015.shtml](http://www.un.org/es/development/desa/area-of_work/post2015.shtml)

- Naciones Unidas, ámbito de Temas Mundiales.

<http://www.un.org/es/globalissues/development/>

- Cumbre mundial de 2005.

<http://www.un.org/spanish/summit2005/>

- AECID.

<http://www.aecid.es/ES/la-aecid>

- Normativa, informes, tratados.

- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

<http://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf>

- BOE-A-1998-16303. Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

[http://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-1998-16303](http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1998-16303)

- BOE-A-2007-20275. REAL DECRETO 1403/2007, de 26 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

[http://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2007-20275](http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2007-20275)

- Primer Informe del Índice de Desarrollo Humano por el PNUD en 1990.

[http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_1990\\_es\\_completo\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1990_es_completo_nostats.pdf)

- Ficha Informativa “¿Me pregunto qué es la Ayuda Oficial al Desarrollo?”, por la Organización No Gubernamental para la Cooperación Solidaria (amycos).

<http://amycos.org/admcms/wp-content/uploads/2012/04/20061211193836YCOS.pdf>

- Declaración del Milenio, resolución aprobada por la Asamblea General, el 13 de septiembre de 2000.

<http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>

- Objetivos de Desarrollo del Milenio.

<http://www.un.org/es/millenniumgoals/gender.shtml>

- Informe Pearson.

<http://unesdoc.unesco.org/images/0005/000567/056743so.pdf>

- Informe del Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio de 2009, Objetivo de desarrollo del Milenio 8, “Fortalecer la alianza mundial para el desarrollo en una época de crisis”

[http://www.un.org/en/development/desa/policy/mdg\\_gap/mdg\\_gap\\_archive/mdg8report2009\\_spw.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/policy/mdg_gap/mdg_gap_archive/mdg8report2009_spw.pdf)

- Guía para la elaboración de informes de los países sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

<http://www.undp.org/content/dam/undp/library/MDG/english/MDG%20Country%20Reports/MDG%20Reporting%20Guidelines/3.%20Spanish.pdf>

- Primer informe del Equipo de Tareas, junio de 2012 en Nueva York, “el futuro que queremos para todos”.

[http://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam\\_undf/untt\\_report.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/untt_report.pdf)

- Proyecto de resolución remitido a la Reunión Plenaria de Alto Nivel de la Asamblea General por la Asamblea General en su sexagésimo cuarto período de sesiones. Cumplir la promesa: unidos para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El 17 de septiembre de 2010.

<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/65/L.1>

- Documento final de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible “el futuro que queremos”, en Rio de Janeiro (Brasil), 20 a 22 de junio de 2012. [http://www.un.org/es/sustainablefuture/pdf/spanish\\_riomas20.pdf](http://www.un.org/es/sustainablefuture/pdf/spanish_riomas20.pdf)

- El Grupo de Trabajo de Naciones Unidas publicó en marzo de 2013 un nuevo informe “Una asociación mundial renovada para el desarrollo” sobre la agenda post 2015.

[http://www.manosunidas-online.org/redes/documentos\\_publicos/ODM/Post%202015%20A%20renewed%20global%20partnership%202013.pdf](http://www.manosunidas-online.org/redes/documentos_publicos/ODM/Post%202015%20A%20renewed%20global%20partnership%202013.pdf)

- Organización Internacional del Trabajo, Agenda post- 2015, Objetivos de Desarrollo Sostenible para la nueva agenda post-2015.

<http://www.ilo.org/global/topics/post-2015/lang--es/index.htm>

- Código de conducta para coordinar las ayudas de la UE y los EM para evitar duplicidades.

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/development/general\\_development\\_framework/r13003\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/r13003_es.htm)

- Francesc Granell, La política de Cooperación al Desarrollo de la UE.

[http://www.revistasice.com/CachePDF/ICE\\_831\\_129150\\_8687452DE26B92D908E5767000B5633E.pdf](http://www.revistasice.com/CachePDF/ICE_831_129150_8687452DE26B92D908E5767000B5633E.pdf)

- Informe publicado por la Organización Internacional ActionAid “Real Aid”

<http://www.un-ngls.org/orf/cso/cso9/real-aid.pdf>

- Manuales de Cooperación Española. Guía de modalidades e instrumentos de cooperación de la AECID.

<http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Modalidades%20e%20instrumentos%20de%20cooperaci%C3%B3n/Guia%20de%20modalidades%20e%20instrumentos.pdf>

- Planes anuales de Cooperación Internacional Española (2002 hasta 2015)  
[http://www.aecid.es/ES/cultura/Paginas/Publicaciones/Coop\\_Espanola/PACI/PACI.aspx](http://www.aecid.es/ES/cultura/Paginas/Publicaciones/Coop_Espanola/PACI/PACI.aspx)
  
- Agenda de desarrollo post 2015, por DAES.  
<http://www.un.org/es/development/desa/development-beyond-2015.html>
  
- Informe de la UE, comprender las políticas de la UE, Cooperación Internacional y Desarrollo.  
[http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/es/development\\_cooperation\\_es.pdf](http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/es/development_cooperation_es.pdf)
  
- Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004  
[http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Planificaci%C3%B3n/Plan\\_Director2001-2004.pdf](http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Planificaci%C3%B3n/Plan_Director2001-2004.pdf)
  
- Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008.  
[http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Planificaci%C3%B3n/Plan\\_Director0508\\_Esp.pdf](http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Planificaci%C3%B3n/Plan_Director0508_Esp.pdf)
  
- Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012  
[http://www.aecid.es/galerias/publicaciones/descargas/libro1\\_PlanDirector\\_LR.pdf](http://www.aecid.es/galerias/publicaciones/descargas/libro1_PlanDirector_LR.pdf)
  
- Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016  
<http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Planificaci%C3%B3n/PD%202013-2016.pdf>
  
- Acuerdo de Cotonou [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:22000A1215\(01\)&from=ES](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:22000A1215(01)&from=ES)

## ANEXO 1

### Explicación de la Figura 2, pág. 63.

Años 50 a 60:

BM: Banco Mundial

AID: Asociación Internacional de Desarrollo fue creada en 1960. Suministra financiación para proyectos y programas de desarrollo bajo términos concesionales en los países más pobres, mayoritariamente en aquellos con ingresos per cápita netos de menos de 765 dólares. Los fondos de la AID se obtienen principalmente a través de contribuciones periódicas. Alrededor de 30 países han aportado los fondos más recientes. La mayor parte de estos fondos provienen de los países más ricos que pertenecen al AID, pero también han colaborado otros países desarrollados.

Años 70 a 80:

FAfD: Fondo Africano de Desarrollo. Es una Institución del Banco Africano de Desarrollo. Destina donaciones y préstamos concesionales a países de renta baja. Su objetivo es promover el crecimiento económico sostenible y la reducción de la pobreza en África.

BID: Banco Interamericano de Desarrollo. Es una organización financiera internacional con sede en la ciudad de Washington D.C., creada en el año de 1959 con el propósito de financiar proyectos viables de desarrollo económico, social e institucional y promover la integración comercial regional en el área de América Latina y el Caribe. España comienza a colaborar con ellos en 1976 como miembro no prestatario.

FAD: Fondo de Ayuda al Desarrollo.

Años 80 a 90:

SECIPI: Secretaria de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica.

AECI: Agencia Española de Cooperación Internacional. Que en 2007 pasaría a llamarse Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Años 90 a 2000:

CAD: Comité de Ayuda al Desarrollo. Es una organización multilateral que pertenece a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) que se dedica al seguimiento y la evaluación de las políticas de desarrollo de los países integrantes.

FCM: Fondo para la Concesión de Microcréditos. Es un instrumento de la cooperación pública española para el desarrollo, que tiene como propósito el fomento de los servicios financieros dirigidos a la microempresa en los países en desarrollo como herramienta de lucha contra la pobreza<sup>78</sup>.

---

<sup>78</sup> Para una definición más exhaustiva.

[http://www.aecid.es/galerias/descargas/noticias/Dossier\\_AECID\\_Diez\\_axos\\_del\\_Fondo\\_para\\_la\\_Concesion\\_de\\_Microcreditos.pdf](http://www.aecid.es/galerias/descargas/noticias/Dossier_AECID_Diez_axos_del_Fondo_para_la_Concesion_de_Microcreditos.pdf)