

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

**La gobernanza de la cooperación española: estudio
comparado de la política pública en los gobiernos del PP y el
PSOE**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Juan Sebastián Ortiz Martínez

Director

José Manuel Ruano de la Fuente

Madrid

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

**LA GOBERNANZA DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA:
ESTUDIO COMPARADO DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN LOS
GOBIERNOS DEL PP Y EL PSOE**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Juan Sebastián Ortiz Martínez

DIRECTOR

José Manuel Ruano de la Fuente

**LA GOBERNANZA DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA:
ESTUDIO COMPARADO DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN LOS
GOBIERNOS DEL PP Y EL PSOE**



Autor: Juan Sebastián Ortiz Martínez

Director: José Manuel Ruano de la Fuente

TESIS DOCTORAL

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA

**DOCTORADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y DE LA
ADMINISTRACIÓN Y RELACIONES INTERNACIONALES**

AGRADECIMIENTOS

*A todas las personas que se preocupan y trabajan por construir un mundo más justo,
solidario y sostenible.*

*A mi hijo Gael, a mis sobrinas y sobrino Lucia, Emma, Macarena y Salvador, que son
nuestro presente y nuestro futuro, por su felicidad y salud.*

A mi guerrero infinito Nicolas, a Camilo y a Juliana.

A mi papá, su consistencia, su lucha y su ejemplo de vida.

A mi mamá, su energía, su espiritualidad.

A toda mi familia y a quienes me han acompañado y dado todo su cariño.

*A Camila, mi compañera de vida, a ese ser maravilloso con el que he dado el mejor paso
que he podido dar.*

A Bilbao, mi amigo fiel.

Son muchas las personas que me han marcado y han sido una fuente de inspiración intelectual y soporte emocional en la realización de esta tesis. Podría mencionar a cada una de ellas y seguramente me faltarían líneas y no sabría como expresarles mi agradecimiento... creo que el mejor reconocimiento que puedo hacerles es precisamente este, haber terminado este largo y difícil proceso de casi una década de duración y que en diversas ocasiones estuve a punto de abandonar. Gracias, Marta, Juana, José Ángel, José Manuel, Antonio, José. Gracias, colegas de profesión y vocación. Gracias, Camila, Gael y Bilbao. Gracias, familia. Gracias, amigos.

CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS.....	3
RESUMEN	8
PRESENTACIÓN.....	13
INTRODUCCIÓN.....	16
CAPITULO I: FUNDAMENTACIÓN, OBJETO Y METODOLOGÍA.....	20
1.1. Fundamentación	20
1.2. Objetivos e hipótesis.....	24
1.3. Metodología.....	25
1.3.1. Limitaciones del estudio	30
CAPITULO II: MARCO TEÓRICO	31
2.1. La cooperación internacional para el desarrollo	31
2.1.1. Concepto y fundamentos	31
2.1.2. Referentes normativos	41
2.1.2.1. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio.....	43
2.1.2.2. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible	48
2.1.2.3. La agenda de la eficacia y la agenda de la financiación	55
2.1.3. El sistema de cooperación internacional para el desarrollo.....	60
2.1.4. Problemas de la cooperación internacional para el desarrollo	68
2.2. La gobernanza como enfoque de análisis	78
2.2.1. El concepto de gobernanza	78
2.2.2. La gobernanza como teoría de alcance medio	85
2.2.3. La cooperación internacional para el desarrollo desde la perspectiva de la gobernanza	90
CAPITULO III: LOS ANTECEDENTES DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA	101
3.1. Primeras experiencias	101
3.2. Formulación e institucionalización básica	111
3.3. La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo	141
CAPITULO IV: COMPARACIÓN ENTRE LOS GOBIERNOS POPULARES Y SOCIALISTAS	151
4.1. Formulación de la política.....	151

4.1.1.	Definición-representación del PP.....	151
4.1.2.	Definición-representación del PSOE	167
4.2.	Arquitectura institucional	182
4.2.1.	Cambios del PP.....	184
4.2.2.	Cambios del PSOE.....	187
4.3.	Actores e interacciones.....	193
4.3.1.	Actores político-administrativos.....	193
4.3.1.1.	El Parlamento	193
4.3.1.2.	La Administración General del Estado	197
4.3.1.3.	Las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales	233
4.3.2.	Actores no estatales.....	237
4.3.2.1.	Las ONGD	237
4.3.2.2.	La academia y los expertos.....	245
4.3.3.	Beneficiarios	246
4.4.	Instrumentos.....	252
4.5.	Resultados.....	262
4.5.1.	Decisiones y productos administrativos.....	262
4.5.2.	La AOD en los gobiernos del PP	265
4.5.3.	La AOD en los gobiernos del PSOE.....	274
CAPITULO V: LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN COLOMBIA		280
5.1.	El contexto de la cooperación española en Colombia	280
5.2.	La definición-representación del problema	290
5.3.	Arquitectura institucional	297
5.4.	Actores e interacciones.....	299
5.5.	Instrumentos.....	304
5.6.	Resultados.....	306
CONCLUSIONES.....		310
FUENTES.....		319

LISTADO DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio.....	44
Gráfico 2. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible	49
Gráfico 3. AOD española 1979-1983.....	109
Gráfico 4. Los créditos FAD en la AOD española 1982-1996	128
Gráfico 5. AOD española 1982-1996.....	134
Gráfico 6. AOD española multilateral 1982-1996	136
Gráfico 7. Arquitectura institucional de la política de cooperación.....	183
Gráfico 8. Estructura de la AECID	211
Gráfico 9. Competencias e influencia del MH y MICONTUR.....	216
Gráfico 10. Influencia e intereses en la cooperación española	228
Gráfico 11. AOD cooperación descentralizada 1999-2016	235
Gráfico 12. AOD para y canalizada por ONGD 1996-2004	241
Gráfico 13. Distribución geográfica de la AOD 1996-2017	249
Gráfico 14. AOD española 1996-2004.....	267
Gráfico 15. AOD española 2011-2017.....	271
Gráfico 16. AOD española 2004-2011.....	275
Gráfico 17. AOD española en Colombia 1994-2018	308

LISTADO DE TABLAS

Tabla 1. Metas cooperación internacional para el desarrollo en el ODS 17	52
Tabla 2. Características del sistema de cooperación.....	67
Tabla 3. Las políticas del “Consenso” de Washington.....	73
Tabla 4. Primeras experiencias de la cooperación española.....	111
Tabla 5. Referentes de la política de cooperación 1982-1996.....	126
Tabla 6. Efectos negativos de la ayuda ligada tipo FAD.....	129
Tabla 7. Formulación e institucionalización básica de la política.....	139
Tabla 8. La LCID y la organización normativa de la política.....	147
Tabla 9. I Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004.....	156
Tabla 10. VI Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016.....	164

Tabla 11. II Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008	171
Tabla 12. III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012	174
Tabla 13. Principales carencias de la AECID	209
Tabla 14. Instrumentos de la política en los gobiernos populares y socialistas	256
Tabla 15. Acuerdos bilaterales destacados y vigentes entre España y Colombia	287

RESUMEN

LA GOBERNANZA DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA: ESTUDIO COMPARADO DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN LOS GOBIERNOS DEL PP Y EL PSOE

En esta tesis se plantea un estudio de la cooperación española desde una perspectiva que integra y contextualiza el análisis de sus particularidades sectoriales y técnicas en el marco de las dinámicas e interacciones de la acción de gobierno.

En particular, se realiza un análisis comparado de la conceptualización la arquitectura institucional, los actores e interacciones, los instrumentos y los resultados generados en esta política durante los gobiernos del Partido Popular y el Partido Socialista que tienen lugar durante el periodo 1996-2018, etapa donde se producen los principales avances y retrocesos en esta política y se constata una particular presencia de sus dinámicas de reiteración doctrinal-normativa y simplificación formalista-procedimental.

En el desarrollo de este estudio se ha podido constatar que los problemas de consolidación de la cooperación española no son el resultado de carencias doctrinales en la formulación de la política de cooperación o en la definición de su arquitectura institucional y sistema de gestión.

Los resultados de la tesis ponen de manifiesto que estos problemas se originan y explican como el resultado de la consideración de esta política como variable independiente de la acción del gobierno y la práctica ausencia de incorporación de los factores político-administrativos en su formulación y perspectivas de implementación.

A diferencia de lo que suele asumir e interpretar en la mayoría de los análisis y procesos de toma de decisiones, en este estudio se demuestra que la cooperación española es una cuestión que no sólo se puede explicar de la prioridad o preferencia política que los respectivos gobiernos le puedan asignar, ni tampoco reducirse a las premisas de lo que se supone debería ser la correcta formulación de sus fundamentos normativos y doctrinales.

ABSTRACT

This thesis proposes a study of Spanish cooperation from a perspective that integrates and contextualizes the analysis of its sectoral and technical particularities within the framework of the dynamics and interactions of government action.

In particular, a comparative analysis of the conceptualization of the institutional architecture, the actors and interactions, the instruments and the results generated in this policy is carried out during the governments of the Popular Party and the Socialist Party that take place during the period 1996-2018, stage where the main advances and setbacks in this policy occur and a particular presence of its dynamics of doctrinal-normative reiteration and formalist-procedural simplification is verified.

In the development of this study, it has been possible to verify that the problems of consolidation of Spanish cooperation are not the result of doctrinal shortcomings in the formulation of cooperation policy or in the definition of its institutional architecture and management system.

The results of the thesis show that these problems originate and are explained as the result of considering this policy as an independent variable of government action and the practical absence of incorporation of political-administrative factors in its formulation and prospects for implementation.

Contrary to what is usually assumed and interpreted in most analyzes and decision-making processes, this study shows that Spanish cooperation is not only an issue that can be explained by the priority or political preference that the respective governments can assign, nor be reduced to the premises of what is supposed to be the correct formulation of it's normative and doctrinal foundations.

LISTADO DE SIGLAS Y ACRONIMOS

AGE - Administración General del Estado
AECID - Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AOD - Ayuda Oficial al Desarrollo
CCAA -Comunidades Autónomas
CAD - Comité de Ayuda al Desarrollo
CICI - Comisión Interministerial de Cooperación Internacional
CICD - Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo
CEPAL - Comisión Económica para América Latina
COFIDES - Compañía Española de Financiación del Desarrollo
CONGDE - Coordinadora de ONG para el Desarrollo
CSS - Cooperación Sur-Sur
DGPOLDE - Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo
DGPOLDES - Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible
ECOSOC - Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
EELL - Entidades Locales
FAD - Fondo de Ayuda al Desarrollo
FCM - Fondo de Concesión de Microcréditos
FED - Fondo Europeo de Desarrollo
FIEM - Fondo para la Internacionalización de la Empresa Española
FMI - Fondo Monetario Internacional
FONPRODE - Fondo de Promoción para el Desarrollo
HLF - Foro de Alto nivel sobre Eficacia de la Ayuda
IED - Inversión Extranjera Directa
IDH - Informe de Desarrollo Humano
UNFCD - Foro sobre Cooperación para el Desarrollo
LCID - Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo
MAE - Ministerio de Asuntos Exteriores
MAEC - Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación
MAEUC - Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación

MAP - Marco de Asociación País
MICT - Ministerio de Industria, Comercio y Turismo
MEH - Ministerio de Economía y Hacienda
ONGD - Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo
ODM - Objetivos de Desarrollo del Milenio
OCDE - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODS - Objetivos de Desarrollo Sostenible
OPE - Oficina de Planificación y Evaluación
OTC - Oficina(s) Técnica(s) de Cooperación
PACI - Plan Anual de Cooperación Internacional
PD - Plan Director de la Cooperación Española
PGE - Presupuestos Generales del Estado
PMA - Países Menos Adelantados
PNUD - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PP - Partido Popular
PRM - Países de Renta Media
PSOE - Partido Socialista Obrero Español
ONU - Organización de las Naciones Unidas
RNB - Renta Nacional Bruta
SGCID - Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo
SECIPI - Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica
SECI - Secretaría de Estado de Cooperación Internacional
SEC - Secretaría de Estado de Comercio -
TCEE / TECO - Técnicos Comerciales y Economistas del Estado
TOSSD - Ayuda Oficial Total para el Desarrollo Sostenible
UE - Unión Europea

PRESENTACIÓN

La práctica totalidad de mi trayectoria profesional como politólogo y especialista en gestión pública ha tenido lugar en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo, en particular, en el contexto de instituciones públicas y gubernamentales de España y Colombia.

Desde diferentes funciones y responsabilidades, he tenido la posibilidad de participar en el diseño y gestión de proyectos de cooperación técnica en el ámbito de la gobernanza democrática, en la formulación e implementación de estrategias gubernamentales, en la coordinación de relaciones institucionales y programas temáticos y, en menor medida, en algunas actividades de consultoría, docencia e investigación.

Durante esta trayectoria he podido constatar la complejidad de un sector que pretende dar respuestas a fenómenos multidimensionales que trascienden a su capacidad de influencia y generación de resultados, sector donde también se escenifican algunos de los principales debates y contradicciones que obstaculizan el desarrollo y la superación de la pobreza en el mundo.

Entre otras cuestiones, he podido observar que esta complejidad tiene lugar en contextos turbulentos que se retroalimentan por una tendencia de formulación continua y reinterpretación doctrinal-normativa de las políticas de cooperación, la existencia de una tensión o conflicto intergubernamental para su adaptación o vinculación a la promoción de otros intereses de la agenda de políticas, el planteamiento de grandes reformas que suelen tener una implementación parcial o la asignación relativamente escasa e inestable de recursos financieros, técnicos y humanos.

En el caso de la cooperación española, uno de los aspectos que mayor atención me ha generado es la presencia de una dinámica en la que constantemente se están planteando cambios o mejoras que tienen un efecto limitado en su consolidación como política pública y en la superación de sus problemas estructurales, dinámica que se refuerza por una inercia de debates y planteamientos doctrinales que, siendo válidos, no siempre trascienden el plano de la aspiración normativa y la corrección política.

Al igual que otros profesionales del sector, en las dos últimas décadas he sido testigo del planteamiento, al inicio de cada ciclo político, de procesos de reformulación y adaptación de la cooperación española a las prioridades e intereses del gobierno correspondiente o a los cambios de la agenda internacional, procesos que se suelen acompañar y justificar en la necesidad de reformas que permitan resolver las carencias históricas o sobrevenidas en su arquitectura institucional y sistema de gestión.

En estos procesos, he podido observar la dificultad de implementación de los cambios propuestos y la tendencia a convertirlos en ejercicios complejos y formalistas de reafirmación doctrinal de este ámbito como componente de la acción pública y de gobierno, ejercicios en los que a pesar de la ambición normativa o coherencia técnica de sus planteamientos, tan sólo se logran alcanzar cambios o mejoras de pequeña escala y escasa perdurabilidad.

Esta situación resulta ser especialmente paradójica porque tras la superación de la denominada etapa de juventud o falta de trayectoria inicial en este tipo de política pública, una de las principales fortalezas de la cooperación española en las últimas décadas ha sido, precisamente, la solidez de su fundamentación normativa y técnica.

En términos generales, en los análisis y valoraciones sobre la cooperación española sólo suele encontrar una explicación parcial a esta paradoja, en la mayoría de los casos, explicaciones centradas en consideraciones sectoriales

sobre fallos técnicos o desviaciones conceptuales motivadas por la falta de interés e instrumentalización de esta política para el logro de otros objetivos en la acción exterior del Estado.

Aunque este tipo de explicaciones suelen tener una correcta fundamentación técnica y conceptual, desde mi perspectiva como politólogo resultan problemáticas porque en sus consideraciones no se tiene en cuenta una perspectiva más integral de análisis de políticas que permita una mayor contextualización y profundización de los factores relativos a la estructura y proceso de la acción de gobierno en España y la influencia que pueden llegar a tener en la formulación, implementación y resultados de esta política pública.

De igual forma, porque estas explicaciones han dado lugar a un cierto tipo de paradigma de análisis e impulso de procesos de toma decisiones en los que la cooperación internacional para el desarrollo se conceptualiza y gestiona desde una lógica restringida a los planteamientos normativos y el racionalismo técnico del sector.

En ese sentido, el motivo que me ha llevado a elaborar esta tesis es poder contribuir a la generación de una renovada perspectiva de análisis de la cooperación española que facilite el abordaje y la comprensión de otro tipo de factores que no responden sólo a la especificidad del sector y que pueden tener una influencia directa e indirecta en la consolidación y mejora de esta política pública.

En particular, un enfoque de carácter más holístico que complemente las aproximaciones, que tradicionalmente se centran en consideraciones normativas y técnicas que, a pesar de validez, no logran explicar o no aportan claridad suficiente sobre las razones que dificultan la implementación de los cambios y mejoras que requiere esta política.

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas la cooperación internacional para el desarrollo se ha venido consolidado como uno de los rasgos característicos de la dimensión exterior de la acción pública en España. Aunque no tiene la magnitud o alcance que tienen otros ámbitos de la acción exterior, esta política se ha convertido en una fuente destacada de legitimidad, posicionamiento e influencia de España como actor del sistema internacional.

Al igual que ha sucedido con otras políticas públicas, esta es una política relativamente reciente en el modelo de acción pública y, como tal, ha tenido una rápida evolución en función de las dinámicas nacionales del sistema político y de las prioridades de la agenda internacional de promoción del desarrollo y erradicación contra la pobreza.

Al margen de las contradicciones que suelen presentarse en este campo, la evolución la cooperación española ha estado caracterizada por la presencia de un cierto tipo de paradoja en la que, si bien se han generado los elementos constitutivos que la definen como una política pública, no ha logrado tener una estabilidad o consolidación efectiva como componente del modelo de acción pública.

Esta paradoja se puede constatar en la existencia de una dinámica de definición y reformulación continua de esta política a partir de planteamientos que fluctúan entre la densidad doctrinal-normativa y la simplificación formalista-procedimental, y que tienen pocos efectos en el cambio o mejora del conjunto de prácticas e inercias de gestión del sistema español de cooperación internacional y de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).

En esta dinámica la política tiende a interpretarse y problematizarse desde una perspectiva que privilegia las consideraciones doctrinales y normativas sobre el deber ser de los contenidos de la cooperación internacional para el desarrollo, los instrumentos técnicos para su implementación, los recursos financieros que finalmente se destinan a la AOD y las pautas de gestión del sistema nacional de cooperación.

Aunque estas consideraciones permiten realizar una valoración del rigor técnico y conceptual de la cooperación española o del grado de cumplimiento de España de los compromisos internacionales en materia de promoción del desarrollo y lucha contra la pobreza, presentan el inconveniente de infravalorar o desconocer la presencia de otros factores que también resultan determinantes para su consolidación como política y componente de la acción de gobierno.

Al igual que sucede con otras políticas públicas, la cooperación española no puede entenderse sólo en función de sus particularidades técnicas o sectoriales. Es importante tener en cuenta que este ámbito también se encuentra condicionado por la presencia de otras variables que son consustanciales a la estructura y procesos de toma de decisiones y de gestión del conjunto de la acción pública y de gobierno.

El conocimiento y análisis de estas otras variables es importante porque favorece una comprensión más holística de las causas y las posibles soluciones a los problemas de la cooperación española, al tiempo que favorece la superación de los enfoques que tienden a conceptualizar a esta política sólo en términos de su racionalismo técnico y un cierto tipo de intelectualismo condicionado por un alto grado de normativización y de lo que se considera políticamente correcto en la promoción del desarrollo y la lucha contra la pobreza.

En este sentido, en esta tesis se plantea un estudio de la cooperación española desde una perspectiva que integra y contextualiza el análisis de sus particularidades sectoriales y técnicas en el marco de las dinámicas e interacciones de la acción de gobierno.

En particular, se realiza un análisis comparado de la conceptualización la arquitectura institucional, los actores e interacciones, los instrumentos y los resultados generados en esta política durante los gobiernos del Partido Popular (PP) y el Partido Socialista (PSOE) que tienen lugar durante el periodo 1996-2018, etapa donde se producen los principales avances y retrocesos en esta política y se constata una particular presencia de sus dinámicas de reiteración doctrinal-normativa y simplificación formalista-procedimental.

Para tal efecto, la tesis se estructura en torno a cinco capítulos y un bloque final de conclusiones. En el primer capítulo se presenta la fundamentación, el objeto y la metodología desarrollada en el estudio.

En el segundo capítulo se formula el marco teórico de la cooperación internacional para el desarrollo y la gobernanza como enfoque de análisis en dos apartados, el primero analiza el concepto, los fundamentos, la agenda y los problemas de la cooperación internacional como ámbito del sistema internacional y las relaciones internacionales contemporáneas; el segundo presenta los rasgos distintivos de la gobernanza como enfoque de análisis a partir de su conceptualización básica, como teoría de alcance medio, así como los fundamentos teóricos para su aplicación en el estudio de las políticas de cooperación internacional para el desarrollo.

En el tercer capítulo se analizan los antecedentes y la evolución general de la cooperación española a partir de la diferenciación de dos momentos clave, las primeras experiencias en el contexto de la transición y la formulación e institucionalización básica durante los primeros gobiernos socialistas. De igual forma, presenta y analiza los avances y carencias de la ley de cooperación como

referente e instrumento de articulación básica de esta política durante el periodo de estudio.

En el cuarto capítulo se realiza la comparación de los gobiernos de los dos partidos a partir de la aplicación del enfoque de la gobernanza como teoría de alcance medio y la diferenciación de cinco categorías de análisis: la definición-representación del problema que da lugar a la conceptualización y orientación general de la política, la arquitectura institucional y forma de organización y gestión de la cooperación española, los actores que intervienen y el efecto de sus interacciones, los instrumentos y medios de implementación que adopta cada gobierno y los resultados de las decisiones y actos administrativos en términos de fortalezas y debilidades de esta política pública.

En el quinto capítulo que realiza una comparación complementaria de la cooperación española en Colombia durante los gobiernos socialistas y populares a partir de la adaptación y aplicación del enfoque de la gobernanza como teoría de alcance medio y sus cinco categorías de análisis.

Por último, se presentan las conclusiones del estudio y la tesis.

CAPITULO I: FUNDAMENTACIÓN, OBJETO Y METODOLOGÍA

1.1. Fundamentación

Desde su surgimiento, la cooperación española ha estado inmersa en un proceso de reformas y cambios constantes que han tenido resultados parciales y contradictorios en términos de su consolidación como política pública y del potencial efecto en los resultados que se pretenden alcanzar en los países y regiones en desarrollo.

En un primer momento, las reformas o cambios hacían parte de lo que podría considerarse como una dinámica normal en la evolución de una política pública en la que, prácticamente, no existían experiencias al respecto y que estaba teniendo lugar al interior de un modelo de acción pública que también se encontraba en proceso de adaptación a la nueva realidad política y económica de España como Estado democrático y desarrollado.

No obstante, con el paso del tiempo esta dinámica dejó de tener lo que podría denominarse un carácter virtuoso y, tras haber logrado establecer un sistema de cooperación y, en su caso, introducir parte de las mejoras que se requerían para una gestión homologable de la AOD a los estándares internacionales, las reformas dejaron de ser un instrumento *per se* y se convirtieron en un fin en sí mismo con resultados limitados en términos de la mejora o corrección de las carencias y problemas estructurales de la cooperación española.

Motivadas por la conveniencia de adaptación a los cambios en la agenda internacional, por la necesidad de corrección de los problemas históricos o sobrevenidos, por el impulso y renovación de las herramientas sectoriales, por el cambio de en las preferencias y alternancia de gobierno o bien por la obligatoriedad de formulación e implementación de los instrumentos previstos en su esquema de planificación y gestión, en las dos últimas décadas esta política

ha sido objeto de un planteamiento constante de reformas, procesos de consulta y debates reiterativos que no terminan de resolver sus carencias, ni garantizar que haya una tendencia estable en el cumplimiento del objetivo de alcanzar el 0,7 de la AOD como porcentaje de la Renta Nacional Bruta (RNB).

Desde una perspectiva de análisis de políticas, esta paradoja tiende a incrementarse por la presencia de lo que podría considerarse un cierto tipo de racionalismo técnico donde se tienden a privilegiar las consideraciones doctrinales y normativas de la cooperación internacional para el desarrollo y se suele infravalorar los vínculos e interdependencias de este ámbito con el contexto y las dinámicas específicas de la acción de gobierno.

Aunque no es un fenómeno exclusivo de esta política, este racionalismo o perspectiva tecnocrática presenta el inconveniente de favorecer la generación de una serie de equívocos conceptuales que tienden a simplificar su comprensión y debate en términos de valoraciones de alto contenido normativo y narrativas de carácter voluntarista.

Este racionalismo se puede explicar como el resultado de una tendencia marco de análisis y planteamiento de los procesos de toma decisiones en la cooperación internacional para el desarrollo como una cuestión que sólo puede darse en función de las consideraciones teóricas del realismo, el estructuralismo o el transnacionalismo y, en su caso, de la incorporación y seguimiento de sus pautas doctrinales y operativas.

Esta tendencia y racionalismo resultan problemáticos no porque se traten de teorías o consideraciones que no sean validas, sino porque su aplicación en los estudios sobre la cooperación española se lleva a cabo desde lógicas que se tienen a ubicar en un plano de imperativos categóricos o tipos ideales que no suelen tener en cuenta las condiciones o mecanismos que condicionan la materialización de la cooperación internacional para el desarrollo como política pública.

La mayoría de los estudios sobre la cooperación española suelen enfocarse en el análisis teórico o doctrinal de los volúmenes, la composición y distribución de la AOD, la coherencia de su formulación y correspondencia con los estándares de la agenda internacional, la arquitectura institucional y el sistema de gestión y los cambios que deberían llevarse a cabo para la superación de las carencias y la mejora de esta política.

Por lo general, estos estudios generan diagnósticos sólidos sobre las carencias y aspectos que no funcionan en la cooperación española (también lo hacen en la valoración de los avances o aspectos positivos) y plantean recomendaciones y propuestas de cambio debidamente fundamentadas desde el punto de vista doctrinal y normativo.

Aunque los estudios suelen ser bastante precisos en el análisis de lo que ha sucedido, lo que está ocurriendo y lo que debería hacerse en esta política, no plantean o no logran responder a otras cuestiones igual de importantes como por ejemplo, el rol de la política interna, la influencia del modelo y las dinámicas de la acción de gobierno o los factores que condicionan sus medios de implementación.

Entre otras cuestiones, esta situación ha contribuido a la generación de una dinámica de debates (entre profesionales, partes interesadas y expertos) y procesos de toma de decisiones que tienden a caracterizarse por la presencia de la presencia de un cierto tipo de reduccionismo doctrinal y normativo, un sobrediagnóstico y retirada de propuestas de reformas y contrarreformas, la confusión entre la política y sus instrumentos y, en general, la transformación de la política en un fin en sí mismo.

En este sentido, resulta conveniente la realización de estudios que planteen el análisis de la cooperación española desde una perspectiva más holística y, en consecuencia, integren el estudio de las variables político-administrativas que

hasta el momento no se han tenido en cuenta o no han tenido un tratamiento específico en los análisis convencionales de esta política.

Al igual que sucede con otras políticas públicas, en la elaboración de este tipo de estudios resulta conveniente la adopción de enfoques de análisis en los que la cooperación internacional para el desarrollo no se considere como una cuestión aislada o poco relacionada con las dinámicas del modelo de acción gobierno en el que se inscribe esta política.

En particular, enfoques que favorezcan una mayor comprensión de las interacciones e interdependencias que condicionan la definición-representación del problema, los procesos de toma de decisiones, la implementación y los efectos de esta política, así como las diferencias y efectos que se producen como resultado de las alternancias o cambios en el gobierno.

En su connotación como herramienta de descripción y análisis de los patrones de funcionamiento de la acción pública y de las interacciones que dan lugar a la acción e institución de gobierno, la gobernanza ofrece esta perspectiva de análisis permitiendo que el estudio de la cooperación española sea más contingente y adquiera un carácter sistémico.

En particular, el planteamiento de la gobernanza como teoría de alcance medio para generar una perspectiva de análisis más contextualizada y menos normativa de esta política de tal forma que sea posible generar una mayor comprensión de las interacciones y los procesos político-administrativos que la condicionan y la hacen posible en términos de acción pública.

La adopción de este tipo de enfoque es importante porque permite superar los equívocos conceptuales que tienden a analizar a la cooperación española desde su dimensión filosófica e interpretan las aspiraciones normativas, declaraciones programáticas y orientaciones ideológicas como sinónimo de política pública.

Esta situación adquiere particular relevancia en un contexto en el que la cooperación española vuela a experimentar un ciclo de formulación de grandes reformas estructurales y operativas (nueva Ley, reforma de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, adecuación de actores e instrumentos, etc.) y de generación de debates sobre la adaptación y deber ser de esta política en los nuevos escenarios de la agenda internacional de desarrollo (Agenda 2030, Acuerdo de París, etc.).

En especial, porque de seguir prevaleciendo las lógicas de reiteración doctrinal-normativa y simplificación formalista-procedimental, es probable que se termine generando un efecto perverso de agotamiento que favorezca la reorientación y retorno de esta política a un carácter instrumental como mecanismo de promoción y defensa de otro tipo de intereses que, siendo legítimos, no se corresponden con los objetivos de la cooperación internacional para el desarrollo.

1.2. Objetivos e hipótesis

En el contexto anteriormente descrito, en esta tesis se plantea un estudio de la gobernanza de la cooperación española durante el periodo 1996-2018 con el objeto de identificar los factores político-administrativos de la acción de gobierno que influyen y condicionan los avances y retrocesos de esta política pública.

En particular, se pretenden alcanzar cuatro objetivos específicos: el primero, demostrar la pertinencia de la gobernanza como perspectiva de análisis de la cooperación española; el segundo, identificar los rasgos distintivos de esta política y la interdependencia con las lógicas de la acción de gobierno; el tercero, describir los antecedentes y la evolución general de esta política; el cuarto, identificar las diferencias existentes entre los gobiernos del PP y el PSOE y su impacto en esta política.

La hipótesis principal de esta tesis es que los avances y retrocesos de la cooperación española y en general, sus problemas de consolidación como política pública se producen también como resultado de las dinámicas e interacciones que dan lugar a la acción de gobierno y no sólo como el efecto de sus consideraciones o variables doctrinales, normativas y técnicas.

Esta hipótesis se basa en cuatro supuestos de carácter complementario. El primero, es que existe un sesgo tecnocrático y normativo en los análisis y los procesos de toma de decisiones sobre esta política en el que se tiende a desconocer o infravalorar las variables político-administrativas del contexto de la acción de gobierno. El segundo, es que las diferencias entre los gobiernos populares y socialistas son de tipo normativo y se materializan básicamente en la asignación presupuestaria a la AOD.

El tercero, es que estas diferencias, aun siendo importantes, no trascienden el plano retórico y no explican por sí mismas las dificultades en la implementación de cambios y la mejora generalizada de esta política pública.

El cuarto, es que estos problemas están directa e indirectamente relacionados con la presencia de dos factores complementarios y que son comunes a los gobiernos de los dos partidos. Por una parte, los intereses y dinámicas de la organización y política burocrática que son consustanciales al modelo español de acción pública. Por otra, el planteamiento complejo, formalista y escasamente diferenciado entre esta política y sus instrumentos de planificación y gestión.

1.3. Metodología

La tesis tiene un carácter descriptivo-analítico y se desarrolla a partir del estudio de caso y el análisis cualitativo de la cooperación española y su implementación en Colombia durante los últimos cinco periodos de gobiernos populares y socialistas.

En particular, se plantea un diseño no experimental de investigación en el que se analiza el origen y la evolución de esta política y se realiza la comparación de las cinco legislaturas de gobierno a partir de cinco categorías de análisis: la definición-representación del problema, la arquitectura institucional, los actores e interacciones, los instrumentos y los resultados.

Estas categorías se han definido y seleccionado a efectos de abordar la cooperación española desde una perspectiva más contextualizada y menos normativa y, de esta forma, poder identificar las dinámicas e interacciones de la acción de gobierno que condicionan la existencia y evolución de esta política.

Tomando como referencia las consideraciones de la gobernanza como teoría de alcance medio, se procura conocer el contexto y los procesos político-administrativos en los que se produce y dan lugar a la cooperación española.

Sin pretender establecer relaciones de causalidad o generalizaciones teóricas, a través de este diseño se establecen algunas tendencias y regularidades que establecen indicios sobre las razones que explican la reiteración de los ciclos de avances y retrocesos en la cooperación española a partir de su consideración específica como variable dependiente del contexto de la acción de gobierno.

En la identificación de estas tendencias y regularidades se tiene en cuenta la complejidad actual de la acción gobierno y su configuración a partir de interacciones (diversas y cambiantes) no sólo entre actores públicos y privados sino también, al interior del Estado y los actores de la administración pública.

En este sentido, no se establece una única variable independiente. La primera categoría, definición-representación del problema, se utiliza para la identificación de la conceptualización de la cooperación internacional para el desarrollo por parte de cada gobierno y el efecto de la problematización popular y socialista en la formulación e implementación específica de la política.

La segunda categoría, la arquitectura institucional, se enfoca en la forma de organización y gestión de la cooperación española, en especial, los roles, competencias y las dinámicas de política burocrática que se generan al interior del Estado y que condicionan al conjunto del sistema nacional de cooperación.

La tercera categoría, los actores e interacciones, enfatiza la identificación y análisis de las interacciones que se generan en clave de política burocrática entre los titulares ejecutores de la política y otras partes interesadas de la Administración General del Estado (AGE), así como la identificación de la existencia de coaliciones promotoras y su efecto en el establecimiento de agenda, formulación o implementación de la política.

La cuarta categoría, los instrumentos, se utiliza para el análisis de los mecanismos seleccionados en la acción de gobierno para la materialización de la cooperación española como política pública y sus medios de implementación durante los gobiernos de los dos partidos.

La quinta categoría, los resultados, se enfoca en los productos y realizaciones (*outputs*) de esta política en términos de los actos formales de implementación y de los efectos (*outcomes*) de las decisiones y actos administrativos en su configuración, avances y desafíos.

En este orden de ideas, para el desarrollo de la tesis se recurre a dos técnicas de recopilación y análisis de la información. Por una parte, la consulta de la bibliografía y referentes conceptuales de la cooperación internacional para el desarrollo y de la gobernanza como herramienta de análisis; la documentación oficial y referentes programáticos de la cooperación española, de los estudios e informes de seguimiento elaborados por expertos/as y organizaciones de la sociedad civil, y de los documentos e informes de referencia en el sistema internacional.

Por otra, la realización de entrevistas semiestructuradas a personas que han ejercido cargos de responsabilidad en la cooperación española en los gobiernos populares y socialistas, a funcionarios de nivel directivo, responsables en activo, personal técnico, expertos/as y representantes de organizaciones de la sociedad civil.

En el caso de la primera técnica se trabaja con tres tipos de fuentes. El primero, las referencias conceptuales sobre la cooperación internacional para el desarrollo, los instrumentos doctrinales y normativos de la agenda internacional y la bibliografía sobre la gobernanza, fuentes que se utilizan para la formulación y articulación del marco teórico.

El segundo, la documentación oficial y los documentos programáticos de la cooperación española para obtener información y datos relativos a la definición-representación del problema, la arquitectura institucional, los instrumentos y resultados de esta política.

En particular, se consulta y analiza la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, el Plan Director de cada legislatura gobierno, los Informes de Seguimiento de los Planes Anuales (Comunicaciones en su denominación actual), los documentos de planificación sectorial y geográfica, las normas jurídicas de creación o reforma de las instituciones y los informes oficiales sobre la cooperación española.

El tercer tipo de fuentes son los estudios de la comunidad de expertos y los informes independientes de seguimiento de la cooperación española que periódicamente se realizan desde la academia y las organizaciones de la sociedad civil, fuentes que se consultan y analizan para obtener evidencias cuantitativas y cualitativas sobre la evolución general de la política, los actores e interacciones y los resultados y avances y desafíos de la cooperación española.

En concreto, se consulta las investigaciones y documentos de trabajo de los centros de pensamiento (*think tanks*) y los centros universitarios de España especializados en cooperación internacional para el desarrollo, los informes de la “Realidad de la Ayuda” y los documentos de seguimiento y análisis generados en el entorno de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD).

El tercer tipo de fuente son los datos y evaluaciones de pares del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para conocer y analizar el cumplimiento o adaptación general de la cooperación española a los estándares de la agenda internacional del desarrollo, el cumplimiento de sus objetivos y las evidencias sobre las fortalezas y debilidades de esta política.

La segunda técnica de recopilación y análisis de la información son las entrevistas. Se realizan con el objeto de identificar la postura y perspectiva de las personas responsables, gestoras y partes interesadas (*stakeholders*) de la cooperación española con respecto a los efectos conceptuales y operativos que se generan como resultado de las diferencias entre los gobiernos populares y socialistas, las razones que pueden explicar la dificultad en la implementación de cambios y que no se plantean o no se tienen en cuenta en la racionalidad técnica y sectorial de sus estudios y propuestas de mejora, así como la lógica e impacto de los conflictos y tensiones existentes al interior del Estado sobre la cooperación internacional para el desarrollo y su encaje en el modelo de acción pública.

Las entrevistas tienen un carácter semiestructurado y, teniendo en cuenta la solicitud de la mayoría de entrevistados, tienen un carácter anónimo. En concreto, se realizan a un grupo de 20 personas que, durante el periodo de estudio, previamente o en la actualidad, han ejercido algún tipo de responsabilidad institucional, ejecutiva, de coordinación, representación de intereses o que han desempeñado funciones de investigación y consultoría en las instituciones de la cooperación española.

1.3.1. Limitaciones del estudio

Al igual que sucede con otros procesos de investigación en esta tesis existen limitaciones en la investigación que es conveniente poner de manifiesto. En primer lugar, el sesgo de la experiencia y trayectoria profesional en este sector, situación que puede generar una aproximación de tipo autorreferencial al objeto de estudio.

En segundo lugar, el riesgo que, al asumir un enfoque holístico y de alcance medio, se termine generando un abordaje y un análisis del problema de carácter generalista en el que no se trate con la suficiente profundidad algunos de los aspectos clave de esta política pública, o en su caso, se sobredimensione el todo respecto a las partes.

En tercer lugar, la complejidad y densidad de los planteamientos teórico-normativos que fundamentan la cooperación internacional para el desarrollo y la consecuente dificultad de generación de equilibrios entre la teoría y la práctica de un ámbito de políticas que, por su propia naturaleza, tiende ubicarse en un plano filosófico y de ideales con realizaciones o resultados que trascienden la propia responsabilidad y capacidad de actuación de este tipo de políticas.

En cuarto lugar, la práctica ausencia de evidencias sobre el impacto o los resultados concretos de esta política pública y la dificultad que esto supone en términos de la identificación de tendencias, regularidades o relaciones de causalidad más precisas sobre los efectos generados por la cooperación española en la promoción del desarrollo o la erradicación de la pobreza.

En quinto lugar, la presencia de una lógica formalista en la acción de gobierno de las democracias contemporáneas y su tendencia generalizada de confusión entre políticas públicas y sus instrumentos, en particular, los de carácter legal y procedimental.

CAPITULO II: MARCO TEÓRICO

2.1. La cooperación internacional para el desarrollo

2.1.1. Concepto y fundamentos

Desde su surgimiento tras el final de la segunda guerra mundial¹, la cooperación internacional para el desarrollo se ha venido convirtiendo en uno de los ámbitos más destacados del sistema internacional, materializando las preocupaciones, intereses y contradicciones de las sociedades contemporáneas respecto al desarrollo, la justicia social y la erradicación de la pobreza en el mundo.

En términos generales, este ámbito se puede definir como el “conjunto de acciones diseñadas y ejecutadas por actores públicos y privados de distintos países, que buscan promover un progreso más justo y equilibrado en el mundo, con el objetivo de construir un planeta más seguro y pacífico” (Gómez-Galán y Sanahuja, 1999: 17)

De acuerdo con Sotillo (2011), la cooperación internacional para el desarrollo se puede conceptualizar como un campo específico de las relaciones internacionales que responde a una triple dimensión teórica: se origina en el realismo en la medida que hace referencia a las relaciones de poder entre los Estados, la política exterior y la defensa de los intereses nacionales; representa al transnacionalismo en tanto se basa en relaciones de interdependencia entre múltiples actores con el propósito de contribuir a la solución de los problemas comunes de la humanidad; se fundamenta en el estructuralismo dadas sus críticas a los efectos del capitalismo y la búsqueda de soluciones a las desigualdades generadas por la economía de mercado.

¹ El origen de la cooperación internacional para el desarrollo puede situarse en la asistencia económica y técnica que llevo a cabo el Plan Marshal de los EE.UU. para la reconstrucción de los países devastados por la segunda guerra mundial, en particular de los países europeos y Japón (Sotillo, 2011, De Haan 2009).

En su triple dimensión teórica, este concepto se caracteriza por la presencia de cuatro rasgos distintivos. El cambio en función de contextos nacionales e internacionales y su evolución de una política asistencialista, unidireccional, del donante al receptor, a un hecho diverso y complejo. La diversidad de sus actores, entre los que se incluyen gobiernos, instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD), organismos intergubernamentales, empresas, así como de sus formas que pueden ser económica, cultural, política y social. La dualidad como instrumento y fin para el logro del desarrollo. La naturaleza normativa, en tanto deber ético y moral que afecta e implica a los seres humanos (Sotillo, 2011).

En este sentido, es importante diferenciar entre la cooperación internacional para el desarrollo y la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Aunque comporten rasgos comunes y la primera suele materializarse en la segunda, la AOD sólo se circunscribe a los flujos de ayuda financiera o técnica que los países desarrollados y los organismos multilaterales conceden a aquellos países y territorios que son considerados en desarrollo de acuerdo con la clasificación establecida por el Banco Mundial².

En particular, la AOD tiene un carácter más acotado como instrumento de cooperación internacional para el desarrollo y hace referencia a los préstamos y subvenciones destinados a promover el desarrollo económico y el bienestar en los países en desarrollo, ayuda que de acuerdo con el CAD³, debe cumplir con las siguientes condiciones: el origen público de los recursos, incluidos los provenientes de gobiernos regionales y locales; la destinación directa al receptor

² Esta clasificación la establece el Banco Mundial en función del PNB per cápita. Cuando es < a 12.536 US\$ (a julio de 2020) se considera un país en desarrollo y se desagrega en tres categorías: ingreso bajo (1.036 US\$ - 4.045 US\$) ingreso medio bajo (4.046 US\$ - 12.535 US\$) e ingreso medio alto (> a 12.536 US\$).

³ El CAD es el foro internacional que, en el marco de la OCDE, agrupa a los principales donantes de AOD. Fue creado en 1961 y actualmente está formado por 29 miembros: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Eslovaquia, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia, Japón, Corea del Sur, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Polonia, Portugal, Suecia, Suiza, Reino Unido y la UE (a través de la Comisión Europea y la cooperación que ésta lleva a cabo).

a través de instituciones públicas u otros actores; la existencia de un componente concesional (donación o gratuidad) de por lo menos el 25% del total de la ayuda (CAD, 2000).

La cooperación internacional para el desarrollo tiene un carácter más amplio e incluye al conjunto de políticas, actuaciones o intervenciones conjuntas que se llevan a cabo entre los diferentes actores del sistema internacional con el propósito de mejorar las condiciones de vida y el bienestar de las sociedades que precisan de apoyo (Sotillo, 2011).

Esta diferenciación es importante porque favorece una conceptualización sistémica de la cooperación internacional para el desarrollo como ámbito específico de las relaciones internacionales y la economía política internacional, al tiempo que permite su consideración como unidad de análisis y la distinción de elementos constitutivos clave, como por ejemplo, los actores que intervienen, las interacciones que se generan, las dinámicas de funcionamiento y la estructura en la que tiene lugar (Sanahuja, 2001).

Siguiendo las consideraciones de Dubois (2000a: 1), es importante señalar que no existe un único concepto o definición universalmente aceptada de la cooperación internacional para el desarrollo, entre otras razones, porque este ámbito se ha venido "(...) cargando y descargando de contenidos a lo largo del tiempo, de acuerdo al pensamiento y los valores dominantes sobre el desarrollo y al sentido de corresponsabilidad de los países ricos con la situación de otros pueblos, por lo que es preciso conocer su evolución para comprender su significado en cada momento".

De acuerdo con Alonso (2015a), la conceptualización de la cooperación internacional para el desarrollo está directamente vinculada a las consideraciones y debates sobre el desarrollo y en particular, a sus dos categorías o definiciones básicas: el desarrollo como sinónimo de crecimiento económico y el enfoque del desarrollo humano.

La primera surge en la década de los cincuenta y es una conceptualización que responde a una lectura economicista donde el desarrollo es entendido como un proceso de ampliación de las capacidades productivas que favorecen el crecimiento económico de un país y por lo tanto, del aumento de los niveles de bienestar material y social de su población.

Esta conceptualización se fundamenta en una consideración del desarrollo como un proceso lineal y de modernización de las sociedades a partir de un proceso evolutivo de cinco etapas:

La sociedad tradicional en la que no se logra alcanzar la productividad necesaria para el crecimiento económico. Las condiciones previas al despegue donde se empiezan a producir algunos cambios modernizadores en la industria y en la agricultura y se realizan inversiones de capital fijo a partir de los excedentes del sector primario. El despegue que se caracteriza por la obtención tasas de crecimiento y de inversión sostenidas en la industria. La marcha hacia la madurez, que supone la difusión del progreso tecnológico en todos los sectores y la consolidación de la modernización. La era del alto consumo masivo donde, cubiertas las necesidades fundamentales, se desarrollan nuevas formas del bienestar a través del consumo de bienes duraderos, servicios, etc. (Rostow, 1973).

De acuerdo con los planteamientos de esta conceptualización, los problemas o la falta de desarrollo en algunas sociedades debían ser entendidos desde la perspectiva de su incapacidad de generación de las condiciones para el despegue económico, es decir, la imposibilidad de generar procesos modernizadores debido a la presencia de obstáculos para la acumulación de capital y la generación de inversión productiva en infraestructuras y otros factores que favoreciesen la industrialización y el crecimiento económico (Surasky, 2015).

A mediados de la década de los setenta, esta conceptualización fue objeto de una revisión y reformulación parcial en la que se incluyeron algunas reflexiones complementarias sobre la necesidad e importancia de los aspectos redistributivos que debería tener el crecimiento económico, a través de la generación de condiciones específicas para la mejora de la calidad de vida de la población (Alonso, 2015a).

Esta reformulación se origina en el reconocimiento por parte del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) de la existencia de la pobreza como una realidad de los países en desarrollo y el cuestionamiento de la premisa de la filtración hacia abajo (*trickle down*) de los beneficios del crecimiento económico entre las personas en situación de pobreza (De Haan, 2009).

Entre otras cuestiones, estas reflexiones se materializaron en el surgimiento del enfoque de las necesidades básicas y su reivindicación de la intensificación de las políticas sociales que pudiesen garantizar un mínimo de cobertura o bienestar para toda la población en cinco ámbitos clave: los mínimos necesarios para el consumo familiar y personal (alimento, la vivienda, etc.); el acceso a los servicios esenciales de salud, transporte, educación o agua potable; la mejora de las condiciones laborales y correcta remuneración de la clase trabajadora; las libertades individuales y la participación de la ciudadanía en los diferentes procesos de toma de decisiones de la sociedad; y la generación de entornos saludables (Gutiérrez, 2000a, Sotillo, 2015).

Durante la década de los ochenta, este enfoque economicista incorpora una perspectiva de carácter neoliberal y neoinstitucional donde se establece una renovada correlación entre el crecimiento económico, las cuestiones redistributivas y la existencia y funcionamiento de la economía de mercado sin mayor intervención o presencia del Estado.

A diferencia de los planteamientos precedentes en los que el Estado se consideraba como un actor clave o motor del desarrollo, en esta perspectiva se le responsabiliza por la falta de desarrollo, la inestabilidad en el crecimiento económico e incluso, por los incrementos en los niveles de pobreza en los países en desarrollo (Fritz y Rocha, 2007, De Haan, 2009).

Esta renovada perspectiva de liberalismo económico se materializó en la reivindicación y promoción de políticas de ajuste de reforma y ajuste estructural con el objetivo de eliminar las denominadas interferencias del Estado y de esta forma, garantizar la libre expansión de las fuerzas del mercado y el crecimiento económico de los países en desarrollo.

Como señalan Tezanos y Quiñones (2013), en esta conceptualización se presentan una serie de carencias que motivan su posterior transformación hacia a una noción más amplia y multidimensional. Entre ellas, destacan la escasa atención a los factores distributivos del crecimiento económico, la consideración de éste como un fin y no como un medio para mejorar las condiciones de vida de las personas, el desconocimiento de otros ámbitos que también condicionan el bienestar de las personas (sociales, políticos, culturales y medioambientales) y su tendencia al determinismo histórico al considerar al desarrollo como un proceso en el que se han de reproducir las experiencia de industrialización y modernización de los países desarrollados.

En este sentido, la segunda conceptualización del desarrollo se fundamenta en una aproximación más amplia y multidimensional donde el ser humano, con sus capacidades y potencialidades, se convierte en su protagonista y destinatario último (PNUD, 2016, Alonso, 2015a).

Este enfoque se empieza a materializar en la década de los noventa a partir de los trabajos de Amartya Sen sobre las causas hambrunas en África y Asia y su posterior consideración del desarrollo no como una cuestión “dura” de generación de intercambios y beneficios, sino como un “proceso amigable”

centrado en las personas y cuyo objetivo debe ser la expansión de las libertades individuales para que todas las personas puedan aprovechar en la vida las posibilidades que consideren más valiosas (Sen, 1999, PNUD, 2016).

En este enfoque, existe un componente ético en el que la realización de la libertad de las personas es un elemento central que tiene una connotación constitutiva y un rol instrumental en el desarrollo de cada ser humano (Sen, 1999).

La primera hace referencia a la importancia de las libertades substantivas para el fortalecimiento de la vida humana, entre ellas las capacidades elementales para evitar en la vida carencias como las hambrunas, la desnutrición, la morbilidad y la mortalidad prematura, así como las capacidades asociadas a la alfabetización, la participación política o la comprensión del discurso social (Sen, 1999).

El segundo se refiere a la existencia de una serie de libertades que contribuyen directa o indirectamente a que una persona pueda vivir de la forma que le gustaría vivir. En particular, las libertades políticas, las facilidades económicas, las oportunidades sociales, las garantías de transparencia y la seguridad protectora (Sen, 1999).

Desde esta perspectiva, el desarrollo se conceptualiza como un proceso multidimensional donde las personas se empoderan a partir de la interacción y complementariedad de libertades substantivas e instrumentales y su articulación en torno a tres ámbitos: lo que las personas deciden ser o hacer (*functionings*), las capacidades que disponen para hacerlo (*capabilities*) y la voz y autonomía para lograrlo (Alonso 2015a, PNUD, 2016).

El primer concepto se refiere a la libertad de bienestar entendida como las distintos estados o acciones que las personas valoran en términos de ser o hacer, por ejemplo, estar bien alimentado, tener buena salud, no padecer enfermedades evitables ni sufrir mortalidad prematura, ser feliz, tener dignidad o ser capaz de participar en la vida de la comunidad. (Alonso, 2015a, PNUD, 2016).

El segundo concepto hace referencia a las diversas combinaciones de estados o acciones que las personas realmente pueden conseguir, por ejemplo, tener la habilidad para estar bien nutrido, tener buena salud y la posibilidad de escapar de la mortalidad evitable y prematura, tener educación o poder participar en los procesos de toma decisiones (Tezanos y Quiñones, 2013, Urquijo, 2014).

El tercer concepto está relacionado con la capacidad de agencia de un ser humano de actuar o lograr aquello que se valora y es equivalente a lo que una persona es libre de hacer o lograr cuando persigue los objetivos o valores que considera importantes (PNUD, 2016).

De acuerdo Alonso (2015a), esta modificación en la concepción del desarrollo es importante no sólo porque se centra en las capacidades y libertades de las personas sino también, porque representa un cambio sustancial en términos de su justificación, naturaleza y dimensión.

En el caso de su justificación, el desarrollo deja de ser entendido como un elemento de eficiencia social agregada (a mayor desarrollo, mayor bienestar al que puede acceder la población de un país) y se convierte en un proyecto social en sí mismo que se justifica por el hecho de ser un modo de ampliar la libertad efectiva de las personas y por lo tanto, en una vía para consolidar sus derechos.

En el caso de su naturaleza, se reconoce al desarrollo como una meta de naturaleza móvil en la que se encuentran todos los pueblos del mundo y no como un estadio al que acceden un grupo privilegiado de países, es decir una senda de progresión infinita (el proceso de ampliación de capacidades no tiene límites) donde ningún país puede considerarse como puramente desarrollado, sino en progresivo tránsito a niveles crecientes desarrollo.

En el caso de su dimensión, se asume que el estudio y análisis del desarrollo debe producirse a partir de su doble reconocimiento como realidad compleja y como proceso de cambio social y en consecuencia, de la consideración de dimensiones

como el crecimiento económico socialmente equilibrado, la promoción de la equidad social, el respeto a la sostenibilidad ambiental, la defensa de los derechos humanos (DDHH), la democracia y la participación social, y el respeto al dialogo cultural (Alonso 2015a).

El enfoque de desarrollo humano ha sido llevado a la práctica por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), institución que inicialmente lo define como el “(...) proceso de ampliación de las opciones y capacidades de las personas, que se concreta en una mejora de la esperanza de vida, la salud, la educación y el acceso a los recursos necesarios para un nivel de vida digno”; y posteriormente, lo reformula en términos de “(...) la expansión de las libertades de las personas para llevar una vida prolongada, saludable y creativa; conseguir las metas que consideran valiosas y participar activamente en darle forma al desarrollo de manera equitativa y sostenible en un planeta compartido” (PNUD, 1990, 2010).

Como destaca Alonso (2015a), además de su definición, la aportación más útil y original que ha realizado el PNUD ha sido la elaboración del Índice de Desarrollo Humano (IDH), a través del cual se ofrece una medida solvente con el propósito de poder hacer análisis cuantitativos y comparados de los avances o retrocesos en el desarrollo humano en el mundo.

Formulado por Sen y el economista Mahbub ul Haq, el IDH es un índice agregado que mide, en una escala de cero a uno, las tres capacidades o dimensiones que se consideran básicas la expansión de las libertades: disponer de medios materiales para llevar a cabo una existencia digna, disfrutar una vida larga y saludable, tener acceso a procesos de educación para la ampliación de conocimientos y capacidades.

En un primer momento, el índice se construyó como una media aritmética de estas tres dimensiones que a su vez, estaban cuantificadas por el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita en paridad de poder adquisitivo, la esperanza de vida y

una media de la tasa de alfabetización y las tasas de escolarización bruta primaria y secundaria.

Posteriormente, se modificó la forma de medición de la dimensión educativa quedando definida como la media geométrica de los años de educación promedio y los años esperados de instrucción.

De igual forma, el indicador agregado se transformó como media geométrica de la renta, la salud y la educación para destacar que se trata de dimensiones que interactúan entre ellas y poder medir el desarrollo humano de los países a partir de la clasificación en cuatro grupos: desarrollo muy alto (0.800-1000), desarrollo alto (0.700-0.799), desarrollo medio (0.555-0.699) y desarrollo bajo (0.350-0.554).

Desde su creación en 1990, el IDH se presenta anualmente en los Informes de Desarrollo Humano que también elabora el PNUD, documentos que paulatinamente se han convertido en una plataforma de divulgación de los debates contemporáneos sobre desarrollo y en un referente (basado en estadísticas y evidencias concretas) de contenidos críticos y propositivos sobre los avances y desafíos de la cooperación internacional para el desarrollo (Dubois, 2000a).

Durante la primera de este siglo, el enfoque de desarrollo humano se refuerza con la incorporación de una renovada perspectiva institucional en la que se establece una correlación positiva entre el desarrollo, el Estado, la democracia y la economía de mercado y donde se le vuelve a asignar al Estado un rol central en el desarrollo económico y social de los países en desarrollo.

En este caso, un rol que se conceptualiza desde la óptica del fortalecimiento de sus capacidades para el cumplimiento de sus funciones esenciales, la provisión de servicios universales de salud y educación, la dirección de la planificación del desarrollo y en general, las condiciones y requisitos para el funcionamiento de la

democracia y el cumplimiento de los derechos humanos (Booth y Fritz, 2008, Grindle, 2007).

2.1.2. Referentes normativos

En términos normativos⁴ los referentes más representativos de la cooperación internacional para el desarrollo han sido formulados en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y otras organizaciones del sistema internacional que, en sus respectivos mandatos y concepciones, vienen promoviendo el desarrollo y la cooperación internacional desde el final de la segunda guerra mundial.

En el caso de la ONU, el referente más importante se puede encontrar en la Carta de San Francisco, donde se establece como uno de los propósitos de esta organización la realización de “(...) la cooperación internacional en la solución de los problemas internacionales de carácter económico, social, cultural y 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”; objetivo que se refuerza con la formulación de un capítulo específico de “cooperación internacional económica y social” que establece el compromiso de promoción de “(...) niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo social; la solución de los problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; el respeto universal a los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y a la efectividad de tales derechos” (ONU, 1945).

⁴ La cooperación internacional para el desarrollo no tiene un marco jurídico internacional estrictamente vinculante y como tal, los acuerdos que la inspiran se ubican en un plano general de aspiraciones y compromisos políticos, éticos y solidarios que establecen marcos de políticas y pautas de acción colectiva internacional. (Sanahuja, 2016, Fukuda-Parr, 2013).

La Declaración Universal de los Derechos Humanos es otro referente normativo destacado y en particular, el Art. 22 donde se establece que “(...) toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y el libre desarrollo de su personalidad” (ONU, 1948).

En el mismo sentido, se encuentra el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que establece la aceptación del compromiso de los Estados de “(...) adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacional, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos” (ONU, 1966).

Por último, destaca la promulgación del derecho al desarrollo como mecanismo para favorecer los propósitos y principios de las Naciones Unidas en lo referente a “(...) la realización de la cooperación internacional en la solución de los problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario y en el desarrollo”; derecho que posteriormente se reafirma en la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos “(...) como derecho universal e inalienable y como parte integrante de los derechos humanos fundamentales” y para el cual se establece la obligación de los Estados de “cooperar mutuamente para lograr el desarrollo y los obstáculos del desarrollo” y el deber de la comunidad internacional de “propiciar una cooperación internacional eficaz para la realización del derecho al desarrollo y la eliminación de los obstáculos del desarrollo.” (ONU, 1986, ONU, 1993).

Tras la finalización de la guerra fría y el inicio de la nueva etapa de globalización y multilateralismo en el sistema internacional, los referentes normativos se amplían a partir de la generación de una renovada preocupación y consenso en la comunidad internacional para promover el desarrollo y la erradicación de la pobreza en este nuevo siglo.

Estos referentes se empiezan a formular a partir de la década de los noventa en el marco de una serie de cumbres temáticas de la ONU⁵ en las que se afianza el enfoque del desarrollo humano y se generan acuerdos y obligaciones más o menos concretas de cooperación internacional para el conjunto de actores del sistema internacional en ámbitos como, por ejemplo, la infancia, el medio ambiente y el cambio climático, el comercio, la alimentación, los derechos humanos, los asentamientos humanos o la igualdad de género.

En términos específicos, los referentes normativos más importantes y representativos de la cooperación internacional para el desarrollo son la Declaración del Milenio (suscrita en Nueva York 2000) y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (suscrita en Nueva York 2015) en las que, respectivamente, se formulan los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

2.1.2.1. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio

La Declaración del Milenio es un referente normativo importante porque supone el primer ejercicio de definición de una agenda integral de promoción del desarrollo humano y erradicación de la pobreza que es asumida y legitimada por

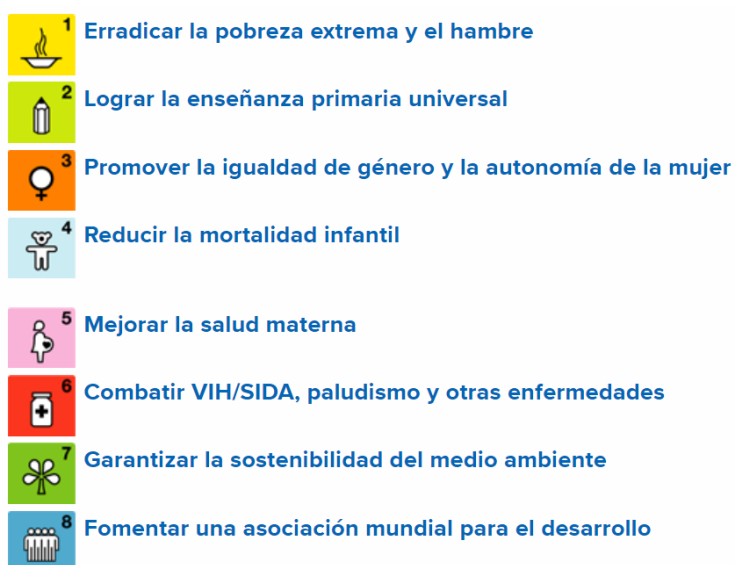
⁵ Las cumbres más destacadas de esta década son: la Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Rio de Janeiro 1992), la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Nueva York, 1992), la Conferencia Mundial de DDHH (Viena 1993), la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijín 1995), la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague 1995).

187 jefes de Estado y de gobierno y que cuenta con el respaldo de la práctica totalidad del resto de actores del sistema internacional.

Esta agenda se materializa en formulación de los ODM (ver gráfico 1) como referentes y compromisos concretos de la comunidad internacional para la erradicación de la pobreza y la mejora de las condiciones de vida de las personas más desfavorecidas de los países en desarrollo en un plazo no mayor a 15 años.

La importancia de los ODM radica en su capacidad de generación de marcos de políticas comunes y en especial, en el hecho de haber convertido al desarrollo humano y la erradicación de la pobreza en una prioridad global, legitimada y compartida por el conjunto de actores del sistema internacional (Fukuda-Parr, 2013).

Gráfico 1. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio



Tomado de <https://www.undp.org/>.

Entre otras cuestiones, esta capacidad se concreta en la institucionalización del consenso sobre el desarrollo humano y la erradicación de la pobreza como norma (en sentido amplio) internacional, la generación de un marco de políticas que trasciende el plano discursivo e incorpora objetivos y metas específicas, y la redefinición de la pobreza como una situación de carencias multidimensionales en la vida de las personas y su utilización como referente de formulación y

asignación de recursos en las políticas de cooperación internacional para el desarrollo (Fukuda-Parr, 2013).

A pesar de las expectativas generadas y el compromiso de varios actores del sistema internacional (entre ellos, España y varios Estados de la Unión Europea), los ODM solo tuvieron un cumplimiento parcial. El balance de los resultados de la Declaración del Milenio se ubica en un plano de logros y fracasos relativos, situación que observar en los cuatro ejemplos que se presentan a continuación.

En el caso del ODM 1 (erradicar la pobreza extrema y el hambre), se cumplió la meta de reducir a la mitad el porcentaje de personas que vivían en la pobreza extrema, reducción que representó un descenso del 36% en 1990 (1926 millones de personas) al 12% en 2015 (836 millones de personas); se redujo a la mitad la cantidad de personas que vivían con menos de 1,25 dólares al día; y el porcentaje de personas con nutrición insuficiente cayó a casi la mitad al pasar del 23,3% en el período 1990–1992 al 12,9% en el período 2014–2016 (ONU, 2015a).

No obstante, no se logró erradicar la pobreza extrema y el hambre en el mundo y por el contrario, en algunas regiones en desarrollo como el África subsahariana y Asia meridional se registraron incrementos en el número de personas extremadamente pobres.

De acuerdo con el PNUD, tras la finalización del plazo para la consecución de los ODM, 825 millones de personas seguían viviendo en situación de pobreza extrema, siendo especialmente relevante el hecho que, una de cada nueve personas, continuaban padeciendo hambre (795 millones de personas) y una de cada tres, malnutrición (780 millones de personas) (PNUD, 2016).

En el caso del ODM 2 (lograr la enseñanza primaria universal), se alcanzó un progreso significativo en el acceso a la enseñanza primaria universal con una tasa neta de matriculación que llegó al 91% y una disminución global de casi la mitad de los niños/as en edad de recibir educación primaria que no asisten a la escuela

(100 millones en el año 2000 y 57 millones aproximadamente en 2015) (ONU, 2015a).

No obstante, tampoco se logró cumplir el objetivo a cabalidad y se presentó un progreso errático durante todo el periodo de vigencia de los ODM. Desde su entrada en vigor, se aceleraron las mejoras en acceso a la educación y la tasa neta ajustada de matriculación en la educación primaria alcanzó el 90% en 2007, pero a partir de ese año el progreso se estancó y no sólo se estima que 57 millones de niños/as no asisten a la escuela, sino también, que el 43% que no lo hacen, nunca lo hará, porcentaje que se incrementa hasta un 50% en regiones como el África subsahariana (ONU, 2015a).

En el caso del ODM 5 (mejorar la salud materna), aunque entre 1990 y 2013 la tasa de mortalidad se redujo en un 45% (descendió de 380 a 210 muertes maternas por cada 100.000 niños nacidos vivos) y más del 71% de los nacimientos lograron ser atendidos por personal capacitado, no se cumplió ni con el objetivo global ni con ninguna de sus metas, sobre todo en lo relativo a las desigualdades en la salud materna, el acceso a la salud sexual y reproductiva y a la disminución del embarazo en las adolescentes (ONU, 2015a).

Por último, en el caso del ODM 8 (fomentar una asociación mundial para el desarrollo), después de la caída de finales de la década de los años noventa, la AOD neta de los países del CAD aumentó un 66% al pasar de 81.000 millones de dólares en el año 2000 a 135.000 millones en el año 2014. De igual forma, el servicio de la deuda externa como porcentaje del ingreso por exportaciones en los países en desarrollo cayó del 12% en el año 2000 al 3% en 2013 (ONU, 2015a).

Sin embargo, sólo un reducido grupo de países del CAD (Dinamarca, Luxemburgo, Noruega, Reino Unido y Suecia) cumplieron el objetivo de destinar el 0,07% de su RNB a AOD y no se logró mantener el incremento de estos flujos de ayuda a los países en desarrollo menos adelantados (PMA), flujos en los que

durante los últimos años de vigencia de los ODM se registró un descenso con caídas de hasta un 16% en términos reales (ONU, 2015a).

En términos generales, el incumplimiento parcial de los ODM se puede explicar por la combinación de dos factores.

Por una parte, la escasa prioridad y baja asignación de recursos que finalmente se destinaron para el cumplimiento de esta agenda, situación que se origina en la prevalencia de una lectura economicista donde se sigue considerando al crecimiento económico y la filtración hacia abajo (*trickle down*) de sus beneficios como el mejor mecanismo para la superación de la pobreza.

Por otra, las consecuencias indirectas que distorsionan el impacto que realmente se pretende alcanzar con este tipo de agendas y que tienen su origen en la complejidad de un planteamiento condicionado por los dilemas de sencillez, medición, concreción y realización que subyacen en la formulación de objetivos de estas características (Fukuda-Parr y Yamin, 2013).

En el caso de la sencillez, aunque la formulación de los ODM favoreció una mejor comunicación sobre la importancia de la priorización la erradicación de la pobreza y ciertos ámbitos del desarrollo humano, su planteamiento terminó siendo una cuestión altamente reduccionista, sobre todo por la simplificación de la amplitud y complejidad del carácter multidimensional de estas cuestiones en un conjunto reducido de objetivos (Fukuda-Parr y Yamin, 2013).

En el caso de la medición, en la formulación de los ODM también se terminó simplificando y forzando la cuantificación de aspectos de medición compleja que dependen de otros procesos democráticos que posibilitan el ejercicio y realización efectiva de derechos. Aunque su medición es importante, el hecho de focalizar su cuantificación en un periodo de tiempo relativamente corto supuso un desconocimiento del hecho que muchas de estas cuestiones requieren de cambios sociales, políticos, legales e institucionales que no siempre encajan en

cuantificaciones tipo y que tienen lugar en escenarios temporales mucho más amplios.

En el caso de la concreción y la realización, aunque la focalización en objetivos e indicadores fue efectiva en términos de generación y aceptación de los ODM como marco de políticas, no se tuvo en cuenta la dimensión de los procesos sociales que son fundamentales para generar dinámicas de desarrollo, sobre todo en su connotación emancipadora y en el hecho de tener en cuenta la voz y perspectiva de las personas respecto el ejercicio de sus derechos y la realización de sus capacidades (Fukuda-Parr y Yamin, 2013).

De igual forma, la necesidad e interés por la aplicación de métricas que permitiesen demostrar resultados termino favoreciendo el trabajo en función de la utilización de indicadores que no necesariamente miden las particularidades de los procesos políticos y de políticas públicas que se requieren en la garantía y ampliación de las libertades de las personas menos favorecidas.

En particular, las relativas a los procesos que se deben generar en el abordaje de cuestiones como la igualdad en resultados y oportunidades, el tratamiento de la vulnerabilidad, la inseguridad y la exclusión social o la garantía de una participación efectiva, con voz ante las autoridades gubernamentales y su rendición de cuentas (Fukuda-Parr y Yamin, 2013).

2.1.2.2. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se aprobó en el año 2015 por los 193 Estados miembros de la ONU y actualmente es el principal referente de la cooperación internacional para el desarrollo.

En una dinámica similar a la Declaración del Milenio, esta agenda se materializa en la formulación de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ver gráfico 2), 169 metas y 231 indicadores para la superación de la pobreza y el logro del desarrollo

sostenible de todos los países del mundo en un horizonte temporal de 15 años (en el año 2030).

Retomando las consideraciones de Sanahuja (2016), los ODS pueden interpretarse como la última etapa de un proceso de generación de normas e instrumentos multilaterales para la movilización de la acción colectiva internacional y la acción de los gobiernos nacionales hacia las cuestiones fundamentales del desarrollo humano y la erradicación de la pobreza.

Gráfico 2. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible



Fuente: Tomado de <https://www.undp.org/>

Al igual que los ODM, su importancia radica en la concreción de un marco de políticas basado en metas globales que, a pesar de no tener un carácter jurídico vinculante, desempeñan un rol como normas multilaterales que posibilitan la definición consensos y mandatos de acción colectiva entre los diferentes actores del sistema internacional (Sanahuja, 2016).

Los trabajos de formulación de los ODS iniciaron a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Rio+20 (celebrada en Río de Janeiro, en 2012) donde se planteó la necesidad de establecer un enfoque coordinado y coherente entre la sostenibilidad ambiental y el desarrollo económico y social, la centralidad de la lucha contra la pobreza, el

reconocimiento de la diversidad de enfoques en el desarrollo y la incorporación del principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas en la gestión de la acción colectiva internacional (Sanahuja, 2016).

Bajo la premisa de “no dejar a nadie atrás” la Agenda 2030 y los ODS⁶ destacan por la incorporación de una renovada lógica de desarrollo sostenible para el conjunto de países del mundo y no sólo para los países en desarrollo, lógica que se fundamenta en la ratificación de los principios previamente establecidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, la Declaración del Milenio, en los resultados de las diferentes cumbres temáticas de Naciones Unidas, así como en el reconocimiento de cinco ámbitos considerados como de importancia crítica para el futuro de la humanidad y el planeta (ONU, 2015b).

El primero, las personas, prioriza la erradicación de “(...) la pobreza y el hambre en todas sus formas y dimensiones”, y la realización del potencial de todos los seres humanos “con dignidad e igualdad y en un medio ambiente saludable”.

El segundo, el planeta, enfatiza en la necesidad de su protección “contra la degradación, incluso mediante el consumo y la producción sostenibles, la gestión sostenible de sus recursos naturales y medidas urgentes para hacer frente al cambio climático”.

El tercero, la prosperidad, plantea la promoción de “una vida próspera y plena y que “el progreso económico, social y tecnológico se produzca en armonía con la naturaleza”.

El cuarto, la paz, aboga por la promoción de “sociedades pacíficas, justas e inclusivas que estén libres del temor y la violencia” y reconoce que “no puede haber desarrollo sostenible sin paz, ni paz sin desarrollo sostenible”.

⁶ Los ODS son el resultado de un proceso de debate y consultas multilaterales (*El futuro que queremos*) realizadas en el marco del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas para la Agenda de Desarrollo Post 2015, creado a iniciativa del Secretario General de la ONU en enero de 2012.

El quinto, alianzas, establece que la implementación de la Agenda 2030 y el logro de los ODS se lleve a cabo mediante una “Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible revitalizada”, que se base en un espíritu de mayor solidaridad mundial y se centre particularmente en las necesidades de los más pobres y vulnerables, con la colaboración de todos los países, todas las partes interesadas y todas las personas”.

De acuerdo con el PNUD (2016), esta lógica de desarrollo sostenible no contradice o desvirtúa los planteamientos precedentes del enfoque de desarrollo humano. Por el contrario, se fortalecen en el marco particular de tres vínculos analíticos: la fundamentación en el universalismo del desarrollo y la necesidad de la mejora de las libertades y las realizaciones de todas las personas; la priorización de un mismo conjunto de esferas de interés para garantizar el alcance universal desarrollo (erradicar la pobreza extrema, poner fin al hambre, reducir la desigualdad y garantizar la igualdad de género); y la definición de la sostenibilidad ambiental como principio básico y articulador del desarrollo de las personas y el planeta (PNUD, 2016).

En una lógica similar a la Declaración del Milenio, en la Agenda 2030 se define un objetivo (ODS 17 Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible) que hace referencia explícita a la cooperación internacional para el desarrollo como uno de los medios para la implementación y logro de los ODS.

Además de definir unas metas específicas (ver tabla 1), establece que la Agenda y los ODS, pueden cumplirse mediante una “(...) Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible revitalizada, con el apoyo de las políticas y medidas concretas indicadas en la Agenda de Acción de Addis Abeba” (ver apartado siguiente), agenda que se incorpora como “elemento de apoyo, complemento y contexto para las metas relativas a los medios de implementación de la Agenda 2030” (ONU, 2015b).

Tabla 1. Metas cooperación internacional para el desarrollo en el ODS 17

Meta	Descripción
17.2	Velar por que los países desarrollados cumplan plenamente sus compromisos en relación con la AOD, incluido el compromiso de numerosos países desarrollados de alcanzar el objetivo de destinar el 0,7% de la RNB a la AOD de los países en desarrollo y entre el 0,15% y el 0,20% de la AOD a PMA.
17.4	Ayudar a los países en desarrollo a lograr la sostenibilidad de la deuda a largo plazo con políticas coordinadas orientadas a fomentar la financiación, el alivio y la reestructuración de la deuda, según proceda, y hacer frente a la deuda externa de los países pobres muy endeudados a fin de reducir el endeudamiento excesivo.
17.6	Mejorar la cooperación regional e internacional Norte-Sur, Sur-Sur y triangular en materia de ciencia, tecnología e innovación y el acceso a estas, y aumentar el intercambio de conocimientos en condiciones mutuamente convenidas, incluso mejorando la coordinación entre los mecanismos existentes, en particular a nivel de las Naciones Unidas, y mediante un mecanismo mundial de facilitación de la tecnología.
17.9	Aumentar el apoyo internacional para realizar actividades de creación de capacidad eficaces y específicas en los países en desarrollo a fin de respaldar los planes nacionales de implementación de todos los ODS incluso mediante la cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y triangular.
17.16	Mejorar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible, complementada por alianzas entre múltiples interesados que movilicen e intercambien conocimientos, especialización, tecnología y recursos financieros, a fin de apoyar el logro de los ODS en todos los países, particularmente los países en desarrollo.
7.18	De aquí a 2020, mejorar el apoyo a la creación de capacidad prestado a los países en desarrollo, incluidos los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, para aumentar significativamente la disponibilidad de datos oportunos, fiables y de gran calidad desglosados por ingresos, sexo, edad, raza, origen étnico, estatus migratorio, discapacidad, ubicación geográfica y otras características pertinentes en los contextos nacionales.

Fuente: Elaboración propia con información ONU (2015b)

La Agenda 2030 y los ODS también destacan por la incorporación de un componente de seguimiento y examen que, con carácter voluntario, establecen la necesidad de llevar a cabo mediciones de cumplimiento a nivel nacional, regional y mundial.

En el primer caso, mediante la recomendación de transposición de los ODS a los mecanismos nacionales de planificación y la realización seguimientos periódicos. En el segundo, a través de los mecanismos de monitoreo o seguimiento existentes en las comisiones y organizaciones regionales y subregionales de integración o desarrollo. En el tercero, mediante los trabajos del Foro Político de Alto Nivel (coordinados por el Consejo Económico y Social de la ONU) y la realización, entre otras cuestiones, del informe anual de seguimiento de los progresos de los ODS (ONU, 2015b).

Retomando las consideraciones de Sanahuja (2016), la incorporación de este componente de seguimiento y examen en un contexto concreto de metas e indicadores globales pueden interpretarse como un mecanismo de generación de incentivos y control del cumplimiento de los ODS.

En el caso de los incentivos, porque establece una guía de referencia para la evaluación comparada del desempeño de cada país u organismo internacional que genera presión reputacional y de pares para la emulación en ranking internacionales. En el caso del control, porque sirven de referente para la planificación y evaluación de políticas y su rendición de cuentas.

De acuerdo con la ONU (2020), tras haberse cumplido el primer lustro de la aprobación de la Agenda 2030, los avances en el cumplimiento de los ODS es desigual y de momento, se encuentran en una tendencia poco favorable para su logro en el año 2030, situación que se genera antes de la pandemia de la COVID-19 y cuyas consecuencias hacen prever un panorama poco alentador para el conjunto de la agenda, tal y como se puede observar en los cuatro ejemplos que se señalan a continuación.

En el caso del ODS 1 (fin de la pobreza), antes de la pandemia el ritmo de disminución de la pobreza ya se había desacelerado y se estima que como resultado de la misma, se producirá el primer incremento a nivel mundial de la pobreza desde el año 1998 con 71 millones de personas más que vivirán en pobreza extrema, siendo Asia meridional y África Subsahariana las regiones que presenten el mayor aumento con 32 y 26 millones de personas más que, respectivamente, vivirán por debajo del umbral internacional de la pobreza (ONU, 2020).

En el caso del ODS 2 (hambre cero), desde el año 2014 la prevalencia de la nutrición insuficiente se mantuvo en un nivel ligeramente inferior al 9%. No obstante, el volumen total de personas ha aumentado lentamente durante varios años consecutivos y más de 690 millones de personas continúan padeciendo nutrición insuficiente, cerca de 60 millones más que en 2014 (ONU, 2020).

En el caso del ODS 4 (educación de calidad), a pesar de los progresos alcanzados, la tendencia para el cumplimiento de las metas de enseñanza no es favorable. Antes de la pandemia, las proyecciones indicaban que más de 200 millones de niños/as no asistían a la escuela y que sólo el 60% de las personas jóvenes alcanzarían la educación superior en 2030 (ONU, 2020).

En el caso del ODS 10, (reducción de las desigualdades) a pesar de algunos indicios positivos como una menor desigualdad de ingresos en algunos países y la condición de comercio preferencial para los países de ingresos más bajos la desigualdad en sus diversas formas persiste. Entre los 84 países con datos disponibles, el Coeficiente de Gini del ingreso disponible (o gasto de consumo) disminuyó por lo menos en un punto porcentual en 38 países entre los años 2010 y 2017, lo que significa que estos países vieron una reducción de la desigualdad. Sin embargo, la desigualdad de ingresos aumentó durante el mismo período en 25 de los países de los que se disponen de datos (ONU, 2020).

2.1.2.3. La agenda de la eficacia y la agenda de la financiación

Además de la ONU, en la cooperación internacional para el desarrollo también existen referentes normativos que se han generado en el contexto de la formulación de dos agendas con las que se pretende promover una cooperación de mayor calidad y eficacia (agenda de la eficacia) y en la que se puedan garantizar unos mínimos para su financiación e implementación (agenda de la financiación).

La agenda de la eficacia es el resultado de los trabajos del Foro de Alto nivel sobre Eficacia de la Ayuda⁷ (HLF por sus siglas en inglés) y la formulación de cinco instrumentos o referentes programáticos: la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda (2005), el Programa de Acción de Accra (2008), la Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (2011) y las dos las Reuniones de Alto Nivel de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (México 2014 y Nairobi 2016).

En concreto, esta agenda pretende generar unas relaciones y prácticas de cooperación internacional para el desarrollo más simétricas, horizontales y participativas entre donantes y receptores a partir de su reconocimiento como socios de desarrollo y el establecimiento de cinco principios que inicialmente se adoptan en la Declaración de París⁸ y, posteriormente, se profundizan y amplían en los encuentros de Accra y Busan.

El primero, apropiación, reconoce la definición y autoridad efectiva de las políticas y estrategias de desarrollo por parte de los socios receptores favoreciendo los diálogos nacionales y reconociendo el rol de los parlamentos,

⁷ EL HFL es una instancia ad hoc promovida por el CAD y el Banco Mundial en la que participan países donantes y receptores de AOD, organismos multilaterales y organizaciones de la sociedad civil. Desde su creación ha tenido cuatro reuniones: Roma 2002, Paris 2005, Accra 2008 y Busan 2011.

⁸ La Declaración de París por fue adoptada por 122 países, 28 organismos internacionales y 14 organizaciones de la sociedad civil. Para su implementación se establecieron 12 metas e indicadores que deberían haberse alcanzado en 2010. De los cinco principios, en el que más se avanzó fue el de aprobación, los de alineación y armonización tuvieron un progreso desigual, y los que menos avanzaron fueron la gestión dirigida a los resultados de desarrollo y la responsabilidad compartida (Wood, 2011).

los gobiernos subnacionales, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado (OCDE, 2005, 2008, 2011).

En esencia, este principio reconoce la responsabilidad y competencia de los gobiernos de los países en desarrollo en la formulación e implementación de sus respectivas estrategias de desarrollo y como tal, le asigna a la cooperación internacional un papel de fortalecimiento y acompañamiento de las capacidades y procesos para la formulación de sus políticas, planes o estrategias nacionales de desarrollo y lucha contra la pobreza.

El segundo, alineación, establece la correspondencia de las políticas de cooperación internacional para el desarrollo y la AOD de los socios donantes con las estrategias, instituciones y procedimientos de los socios receptores.

En particular, mediante la canalización de los flujos de ayuda a través de los sistemas de finanzas públicas, la rendición de cuentas, de auditorías y compras y su predictibilidad en escenarios quinquenales, limitando en la medida de lo posible, el uso de otros canales o cuando no exista certeza que la AOD sea utilizada para los fines previstos (OCDE, 2005, 2008, 2011).

El tercero, armonización, plantea la articulación de las políticas y acciones de los socios donantes a partir de una mejor división del trabajo, la coordinación de acciones, simplificación de procedimientos, un mayor liderazgo por parte de los socios receptores en la coordinación de los flujos de ayuda y la promoción de alianzas incluyentes basadas en la confianza y el aprendizaje mutuo entre todos los actores del desarrollo (OCDE, 2005, 2008, 2011).

El cuarto principio define la gestión orientada a resultados como referente de planificación, gestión, seguimiento y evaluación de la AOD. En particular, cambia el enfoque de los insumos (cuanto se gasta en AOD) e introduce una nueva perspectiva de medición de los efectos generados por los flujos de ayuda a partir de marcos nacionales de resultados liderados por los socios donantes y

basados en indicadores accesibles de bajo coste y de fácil gestión y su vinculación con las estrategias nacionales de desarrollo de los socios receptores (OCDE, 2005, 2008, 2011).

El quinto principio establece la responsabilidad compartida, la transparencia y la rendición de cuentas por parte de todos los actores públicos y privados del sistema internacional en las políticas de promoción del desarrollo y erradicación de la pobreza, principio que entre otras cuestiones, se materializa en el respaldo e impulso de la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda (IATI)⁹ como referente para la estandarización y mejora de la calidad de los datos sobre los usos y resultados de los flujos de ayuda al desarrollo (OCDE, 2005, 2008, 2011).

La agenda de la financiación es otro de los referentes básicos de la cooperación internacional para el desarrollo y se articula en torno a dos ejes: los compromisos unilaterales de asignación de AOD por parte de los países desarrollados y los acuerdos establecidos en el marco de la Conferencia Internacional sobre Financiación al Desarrollo.

El primer eje corresponde al compromiso de los países desarrollados de dedicar el 0,7% de su RNB¹⁰ a AOD, objetivo que se asume, por primera vez, en la Resolución 2626 de la Asamblea General de la ONU donde se establece que "(...) cada país económicamente adelantado aumentará progresivamente su asistencia oficial para el desarrollo a los países en desarrollo y hará los mayores esfuerzos para alcanzar mediados del decenio, una cantidad neta mínima equivalente al 0,7% de su PNB a precios de mercado" (ONU, 1970).

⁹ La iniciativa se crea en 2008 en el marco del III HLF, tiene un carácter voluntario, cuenta con la participación múltiples partes interesadas y es administrada por un secretariado dirigido por el PNUD y UNOPS.

¹⁰ En el texto original de la resolución de la ONU se indicaba que este porcentaje debía ser respecto al PNB o RNB. Aunque existe una clara diferencia entre PIB y RNB, en algunos documentos y declaraciones se utilizan indistintamente y en los últimos años, existe una tendencia al uso del RNB como medida más pertinente para el logro del objetivo del 0,7%. Dependiendo de las fuentes y documentos consultados en esta tesis se utilizará los términos PIB o RNB tal y como se señala en los mismos.

Aunque este compromiso sólo ha sido cumplido por un reducido número de países desarrollados (Suecia, Holanda en 1975, Noruega en 1976, Dinamarca en 1978, Finlandia en 1991, Luxemburgo en 2000 y Reino Unido en 2013), el objetivo ha sido ratificado en diferentes cumbres y encuentros internacionales sobre el desarrollo (OCDE, 2010).

Entre las conferencias donde se ratifica este objetivo destacan: la Conferencia de la ONU para los Países Menos Adelantados (PMA) (París 1981) en la que se establece el compromiso de destinar el 0,15% del 0,7% a estos países; el programa de acción de la Conferencia de la ONU sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Rio de Janeiro 1992) donde los países desarrollados confirmaron su compromiso de dedicar el 0,7% de su RNB a la AOD y si esto no fuera posible, se comprometían a reforzar sus programas de ayuda para acercarse lo antes posible a esta cifra; el Consenso de Monterrey (Monterrey 2002) donde se insta a los países desarrollados que no han alcanzado el objetivo del 0,7% para que adopten medidas para lograrlo y se ratifican los compromisos de financiación para los PMA.

Por último, también destaca la Iniciativa 20/20 propuesta por el PNUD y aprobada en la Cumbre Mundial de Desarrollo Social (Copenhague 1995) y donde se acuerda la reorientación de la cooperación internacional y los presupuestos nacionales hacia el apoyo a la inversión social básica en los países en desarrollo, mediante un compromiso específico entre países donantes y receptores por el cual el 20% de la AOD y el 20% del gasto público del país receptor se destinen a servicios sociales básicos universales (Eizagirre, 2000).

El segundo eje de la agenda de la financiación se establece en el marco de las reuniones de la Conferencia Internacional sobre Financiación al Desarrollo¹¹ y los instrumentos generados en sus tres encuentros: el Consenso de Monterrey (2002), la Declaración de Doha (2008) y Agenda de Acción de Addis Abeba (2015).

Aunque enfatizan en otras cuestiones que no se corresponden necesariamente con los planteamientos multidimensionales de la promoción del desarrollo como, por ejemplo, la liberalización económica o la inversión extranjera directa (IED), estos instrumentos son importantes porque ratifican, en el contexto de la ONU, el papel de la cooperación internacional y la AOD como instrumento imprescindible para el logro de los objetivos y metas establecidos inicialmente en la Declaración del Milenio y posteriormente en la Agenda 2030.

En particular, destaca la Agenda de Acción de Addis Abeba (AAAA) donde se plantea la necesidad de canalizar y contemplar de forma amplia el catálogo de recursos disponibles para la financiación del desarrollo (recursos públicos nacionales, financiación privada nacional e internacional, cooperación internacional para el desarrollo, comercio internacional, deuda y sostenibilidad de la deuda, asuntos sistémicos, ciencia, tecnología e innovación, creación de capacidades) y se reafirma el rol de la "(...) financiación pública internacional ... como complemento de los esfuerzos de los países para movilizar recursos públicos a nivel nacional, especialmente en los países más pobres y dotados de recursos nacionales limitados", así como la ratificación del compromiso de los "países desarrollados de alcanzar el objetivo de destinar el 0,7% del ingreso nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo y del 0,15% al 0,20% del ingreso nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo de los países menos adelantados" (ONU, 2015c).

¹¹ La conferencia se crea en el marco de la ONU para la identificación y establecimiento de canales para la financiación específica de la promoción del desarrollo y la lucha contra la pobreza y el cumplimiento de los ODM y ODS.

2.1.3. El sistema de cooperación internacional para el desarrollo

En su connotación sistémica, la cooperación internacional para el desarrollo responde a dos formas o tipologías básicas: cooperación bilateral y cooperación multilateral.

En la primera, los gobiernos de los países desarrollados o socios donantes canalizan sus recursos directamente hacia los socios receptores o destinatarios, sean éstos los gobiernos de los países en desarrollo u otras organizaciones de la sociedad civil (Dubois, 2000b).

En la segunda, los socios donantes remiten dichos recursos a las organizaciones multilaterales para que éstas los utilicen en la financiación total o parcial de sus propias actividades de promoción del desarrollo, de modo que la gestión queda bajo la responsabilidad de las instituciones públicas internacionales y no de los gobiernos donantes (Dubois, 2000b).

Estas formas o tipologías de la cooperación internacional para el desarrollo pueden tener un carácter descentralizado, generarse entre países en desarrollo, ser triangular o producirse de forma delegada.

En el primer caso, se trata de una modalidad de cooperación que realizan o promueven las administraciones subestatales (gobiernos regionales y locales) de forma directa (apoyo a administraciones homólogas) o indirecta (a través de las organizaciones de sociedad civil) desde un enfoque descentralizado y territorial de las iniciativas y relaciones cooperación con los socios receptores de sus flujos de ayuda (Dubois, 2000c).

En el segundo caso, se trata de una forma de cooperación sur-sur (CSS) que se caracteriza por la presencia de dos dimensiones interrelacionadas, una dimensión política como esquema cooperativo entre países en desarrollo que quieren reforzar sus relaciones bilaterales y multilaterales; y una dimensión más

técnica, referida al proceso por el cual dos o más países en desarrollo adquieren capacidades individuales o colectivas a través de intercambios cooperativos en conocimiento, recursos y saber hacer tecnológico (Ayllón, 2011: 274).

En el tercer caso, se trata de modalidad en la que normalmente intervienen o participan tres actores: un país donante u organismo multilateral que provee los recursos financieros de ayuda, otro país que provee los medios técnicos y humanos para su ejecución, y otro país beneficiario que recibe la cooperación (Oxfam Intermón, 2016).

En el cuarto caso, se trata de una forma de cooperación en la que uno o varios socios donantes bilaterales o multilaterales, denominados donantes silenciosos, encomiendan a otro socio donante (donante líder) para que actúe en su nombre y establezca diálogos, dirija acuerdos o administra fondos en una etapa concreta de un proyecto o en la totalidad de un programa de promoción del desarrollo o lucha contra la pobreza (Intermon, 2016).

Las herramientas a través de las cuales se materializa la cooperación internacional para el desarrollo también se responden a dos categorías o tipologías básicas: cooperación reembolsable y cooperación no reembolsable.

La cooperación reembolsable son las transferencias bilaterales para la financiación de actividades orientadas a la promoción del desarrollo y el bienestar de un país en desarrollo, transferencias que se canalizan bajo la forma de recursos financieros (créditos o donaciones) o de contenidos reales (venta o donación de mercancías y servicios) de un socio donante a un socio receptor. Para que puedan ser consideradas como AOD, estas transferencias deben tener una duración superior a un año y tener un carácter concesional, es decir un elemento de donación o gratuidad de al menos el 25%¹² (CAD, 2000, Dubois, 2000d).

¹² A partir de 2018 el elemento de donación requerido cambia en función de la renta del país beneficiario: 45% para los países menos adelantados y otros países ingreso bajo, 15% para los países de ingreso medio-bajo y 10% para los países de ingreso medio alto.

La cooperación no reembolsable comprende las donaciones en dinero o servicios por las cuales el país beneficiario no contrae ningún tipo de deuda con el país donante. Este tipo herramienta engloba las siguientes subcategorías: cooperación técnica, ayuda alimentaria, acción humanitaria, la educación y sensibilización para el desarrollo, la ayuda en forma de proyectos, y la ayuda en forma de programas.

La cooperación técnica es una herramienta centrada en el intercambio de conocimientos técnicos y de gestión con el propósito de aumentar las capacidades de instituciones y personas para promover su propio desarrollo. Por ejemplo, asesorías, programas de becas, apoyo institucional, apoyo al diseño de políticas, capacitación, formación, etc. (Gutiérrez, 2000b).

La ayuda alimentaria consiste en la donación directa de alimentos o recursos financieros para la adquisición de productos alimenticios a través de programas o proyectos específicos, ayuda que se concede ante situaciones de emergencia o crisis humanitarias prolongadas o bien en los supuestos de países en desarrollo que no han conseguido asegurar la seguridad alimentaria de su población (Boni, 2010).

La acción humanitaria es el conjunto de acciones de ayuda dirigida a las víctimas de desastres desencadenados por catástrofes naturales o por conflictos armados con el objetivo de aliviar su sufrimiento, garantizar su subsistencia, proteger sus derechos fundamentales y defender su dignidad. Estas acciones pueden tener un carácter de emergencia o responder a operaciones prolongadas de reconstrucción y rehabilitación, y prevención de desastres (Abrisketa y Pérez de Armiño, 2000).

La educación y sensibilización para el desarrollo son procesos formativos y de generación de capacidades sobre las interrelaciones económicas, políticas, sociales y culturales entre países desarrollados y en desarrollo, a través de la promoción de valores y actitudes relacionados con la solidaridad, la justicia

social y vías de acción para alcanzar un desarrollo humano sostenible (Boni, 2010).

La ayuda en forma de proyectos es una inversión de recursos efectuada para alcanzar un objetivo concreto, durante un tiempo determinado, mediante actividades coordinadas y bajo una unidad de gerencia, siendo el proyecto el instrumento tradicional de la cooperación internacional para el desarrollo (Iglesia-Caruncho y Atienza, 2004).

La ayuda en forma de programas son las contribuciones puestas a disposición del país receptor con fines generales de desarrollo no vinculadas a proyectos específicos, es decir una modalidad cuyos receptores son tan sólo los gobiernos de los países en desarrollo y en la cual se incluyen tres subcategorías: ayuda alimentaria, apoyo a la balanza de pagos y apoyo presupuestario (Iglesia-Caruncho y Atienza, 2004).

El apoyo a la balanza de pagos es una aportación de recursos financieros que puede tener dos modalidades: programas de reducción de deuda externa y apoyo a las importaciones.

Los primeros pueden ser de condonación o reducción de la deuda bilateral adquirida a través de la cooperación reembolsable y de la deuda multilateral que se genera en los préstamos otorgados por los organismos financieros internacionales o bien, programas de conversión de parte de la deuda (trasladándola en moneda local) en inversión pública o proyectos con fines sociales o medioambientales.

La segunda modalidad se materializa mediante la entrega en especie de materias primas, fertilizantes, combustibles, etc., y de divisas atadas a la compra de determinados bienes y mercancías no suntuarias (Iglesia-Caruncho y Atienza, 2004; Gutiérrez, 2000c).

El apoyo presupuestario consiste en la entrega de divisas al gobierno receptor para su posterior venta al Banco Central y de esta forma pueda obtener moneda local y aumentar su presupuesto público sin recurrir a otras vías de financiación como la emisión de deuda o la venta de activos pública.

Este apoyo puede ser general sin ningún tipo de vinculación a partidas específicas de gasto, o sectorial, distribuyendo los recursos de los donantes en un sector determinado (salud, educación, etc.) y en el que a su vez, se pueden establecer o dirigir gastos específicos en el sector seleccionado (Iglesia-Caruncho y Atienza, 2004, Toledano y Sainz, 2011).

Esta variedad de formas, herramientas y subcategorías de la cooperación internacional para el desarrollo tienen como común denominador su vinculación o adscripción a la AOD, entendida como instrumento marco de cooperación y en particular, de las políticas que a este respecto formulan los países desarrollados y los organismos del sistema internacional.

La AOD como instrumento puede definirse desde dos perspectivas. La primera se corresponde con los criterios establecidos por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) y actúa como referente clasificación, cuantificación y seguimiento de los flujos de ayuda en el conjunto de países desarrollados que hacen parte de este organismo intergubernamental.

Como se mencionaba previamente, esta definición comprende aquellos flujos oficiales de ayuda dirigidos a países en desarrollo y otorgados a organismos internacionales de desarrollo, siempre que cumplan con la condición de tener un origen público, que sean destinados a la promoción del desarrollo económico y el bienestar de países en desarrollo previamente clasificados en el listado del

CAD¹³ y que los recursos sean de carácter concesional e incluyan al menos un 25% de donación.

La segunda definición tiene un carácter más amplio y abarca los flujos oficiales de ayuda (denominadas por el CAD asistencia oficial) que no cumplen con los requisitos para ser considerados como AOD, sobre todo los criterios relativos a destinatarios ubicados en listado del CAD y a los niveles de concesionalidad, pero que contribuyen a mejorar el bienestar y calidad de vida de las personas en países de ingreso medio alto (Lancaster, 2007).

En el contexto de los planteamientos de la Agenda de Acción de Addis Abeba y la Agenda 2030, desde el año 2017 el CAD viene trabajando en la formulación y establecimiento de un nuevo marco estadístico que permita llevar a cabo una medición más comprensiva de los diferentes flujos de ayuda disponibles y que son canalizados para la promoción del desarrollo sostenible.

Este marco se denomina Ayuda Oficial Total para el Desarrollo Sostenible (TOSSD por sus siglas en inglés) e incluye todos los recursos oficiales (flujos no concesionales de ayuda, cooperación sur-sur, cooperación triangular) y la financiación privada movilizada a través de intervenciones oficiales en apoyo del desarrollo sostenible y el logro de los ODS¹⁴.

En términos de su estructura, en el sistema de cooperación internacional para el desarrollo no existe una arquitectura institucional y un sistema de gestión de carácter unitario para el conjunto de actores que participan en este ámbito.

¹³ La lista se elabora/actualiza cada tres años y agrupa a cuatro categorías: los países menos desarrollados (LDC) de acuerdo con la clasificación de NNUU, países de ingreso bajo que no son LDC (PNB per cápita \geq 1005 US\$ a 2016), países de ingreso medio bajo (PNB per cápita 1006-3955 US\$ a 2016) y países de ingreso medio alto (PNB per cápita 3956-12235 US\$ a 2016).

¹⁴ Esta métrica se ha desarrollado entre 2017 y 2020 en el marco de un grupo de trabajo internacional coordinado por el CAD, periodo en el que se definió su metodología, se llevaron a cabo estudios piloto y se realizó una primera medición.

Como destaca Teijo (2009), su manifestación o realidad empírica presenta un carácter escasamente ordenado que se articula en torno a una red descentralizada de actores que implementan actuaciones relativamente independientes y con un escaso nivel de coordinación.

Por una parte, intervienen los Estados, a través de gobiernos e instituciones públicas (ministerios, agencias de cooperación, institutos especializados, etc.), administraciones subestatales (gobiernos regionales y locales), universidades públicas y otras instituciones de naturaleza pública de países desarrollados y en desarrollo; las organizaciones multilaterales (PNUD, CEPAL, OIT, etc.), organismos financieros internacionales (Banco Mundial, el FMI), los organismos de integración regional o supranacional (la UE, Mercosur, ASEAN, etc.) y demás organizaciones o entidades intergubernamentales de promoción y financiación del desarrollo (OCDE, CAD, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Asiático de Desarrollo, etc.).

Por otra, participan organizaciones con fines lucrativos (empresas nacionales y multinacionales) y no lucrativos (ONGD), colectivos sociales de representación de intereses (sindicatos, organizaciones de base, comités de solidaridad, etc.) y las iniciativas y organizaciones de naturaleza filantrópica (Fundación Soros, Fundación Bill y Melinda Gates, etc.).

En esta red descentralizada el único referente de organización y gestión colectiva que existe es el CAD, situación que, en términos de representatividad y legitimidad, resulta problemática, dado que se trata de una instancia intergubernamental integrada únicamente por un reducido grupo de países desarrollados (incluida la UE) y que evidentemente no refleja la pluralidad de actores que intervienen en el sistema de cooperación internacional para el desarrollo.

Tabla 2. Características del sistema de cooperación

<u>Estructura</u>	Descentralizada y carente de un referente único o agregador de autoridad, arquitectura institucional y sistema de gestión.
<u>Marco normativo</u>	Régimen normativo no vinculante o de carácter imperativos - referentes, agendas y compromisos que actúan como marcos de políticas y sistemas de incentivos.
<u>Actores</u>	Instituciones públicas, administraciones subestatales organizaciones multilaterales, organismos financieros internacionales, organizaciones intergubernamentales, ONG de desarrollo, sector privado, organizaciones filantrópicas, sindicatos, universidades.
<u>Modalidades</u>	Reembolsable, no reembolsable, bilateral, multilateral, sur-sur, triangular, delegada
<u>Instrumentos</u>	AOD, asistencia oficial, cooperación técnica, cooperación técnica, ayuda alimentaria, acción humanitaria, la educación y sensibilización para el desarrollo, la ayuda en forma de proyectos, y la ayuda en forma de programas

Fuente: Elaboración propia

Aunque esta situación ha favorecido ciertos tipos de unilateralismo y asimetría en el sistema de cooperación internacional para el desarrollo, es un hecho que el CAD ha desempeñado un rol particularmente relevante en términos de definición de conceptos, en el establecimiento de reglas, sistemas de registro y validación de la AOD y en general, en la promoción de mejoras en las políticas y prácticas de los países donantes (Alonso, 2015b).

De igual forma, destaca el Foro sobre Cooperación para el Desarrollo (UNFCD por sus siglas en inglés) creado en el año 2007 en el marco del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC por sus siglas en inglés) y que se reúne de forma bianual con el propósito de analizar las tendencias en la cooperación internacional para el desarrollo y establecer recomendaciones para su mejora en ámbitos como la coherencia de políticas o el logro de los objetivos del desarrollo.

Aunque sus funciones son meramente consultivas, el UNFCD es un espacio de alto potencial porque además de reunir de manera más equilibrada a donantes y receptores, organizaciones multilaterales y de la sociedad civil, está dotado de una legitimidad relativamente sólida, proveniente del ECOSOC, y que le habilita para trabajar en la generación de una mejor articulación de la acción colectiva internacional y en la superación los problemas estructurales y operativos del sistema de cooperación internacional para el desarrollo (Sanahuja, 2016, Alonso, 2015b).

2.1.4. Problemas de la cooperación internacional para el desarrollo

La cooperación internacional para el desarrollo es un ámbito particularmente contradictorio y paradójico del sistema internacional. Aunque se supone que su razón de ser es la promoción del desarrollo y la lucha contra la pobreza, es evidente que en sus casi ocho décadas de existencia, no ha sido lo suficientemente efectivo y, en la mayoría de los casos, sus instrumentos y actuaciones han estado motivados y orientados hacia el logro de otro tipo de objetivos e intereses.

Es difícil identificar evidencia o estudios que demuestren que un país o grupo de países hayan logrado alcanzar el desarrollo (económico, humano o sostenible) y erradicado la pobreza como resultado directo de la cooperación internacional para el desarrollo. Por lo general, los resultados obtenidos en este ámbito sólo pueden interpretarse desde la perspectiva de su contribución a la mejora o mitigación de algunos de los problemas estructurales que limitan el desarrollo y favorecen la prevalencia de la pobreza y las desigualdades en los países y regiones en desarrollo.

Por ejemplo, en algunos de los denominados casos de éxito de generación de desarrollo y reducción de la pobreza en países del sudeste asiático o en el de los avances generados en países como Brasil, India y Sudáfrica, estos resultados

suelen atribuirse a otro tipo de factores vinculados a las dinámicas de los Estados desarrollistas y en general, sus explicaciones tienen poco que ver con los efectos generados por la cooperación internacional para el desarrollo (Fritz y Rocha, 2007).

En términos generales, la contradicción y paradoja de la cooperación internacional para el desarrollo pueden explicarse como resultado de la connotación instrumental que subyace a su naturaleza y materialización como ámbito de las relaciones internacionales y la economía política internacional.

En el primer caso, el carácter instrumental está directa e indirectamente vinculado a su origen y evolución en el contexto de la guerra fría y en particular, a su origen en el realismo político y su utilización como instrumento de política exterior y posicionamiento geopolítico de los países desarrollados de occidente¹⁵.

Hasta finales de la década de los ochenta la cooperación internacional para el desarrollo no fue el resultado de una expresión de altruismo o compromiso ético de los países desarrollados con los países en vías en desarrollo. En esencia, su principal manifestación y herramienta, la AOD, fue usada para diversidad de propósitos, siendo la política exterior y la defensa de los intereses realistas de los países desarrollados el más representativo. En particular, su utilización como incentivo o pago a los países en desarrollo para que cambiasen o adoptasen políticas económicas y comerciales o posturas en organismos internacionales que le fuesen favorables a sus intereses (Lancaster, 2007).

¹⁵ En un primer momento, sólo tres países realizaban cooperación internacional mediante AOD: EEUU, Francia y Reino Unido. El primero, como forma de fortalecimiento de su enfrentamiento con la URSS, potencia que también lo hacía, y los segundos, como forma de recomponer sus relaciones y mantener su influencia en sus antiguas colonias. Posteriormente, salvo algunos países nórdicos, otros países desarrollados empezaron a otorgar AOD en una lógica comercial y geopolítica similar (Sotillo, 2011, Lancaster, 2007).

El carácter instrumental y la lógica realista de la cooperación internacional para el desarrollo no sólo se circunscribe al marco de la guerra fría, también es una cuestión que sigue estando presente en los nuevos contextos de la globalización y el multilateralismo del sistema internacional.

A pesar de los avances conceptuales y normativos de la introducción del enfoque de desarrollo humano, el establecimiento de la agenda social de las cumbres de la ONU o la adopción Declaración del Milenio, durante la primera década de este siglo la mayoría de cooperación internacional para el desarrollo terminó estando condicionada por las consideraciones realistas sobre la seguridad y defensa de los Estados en la lucha y defensa contra el terrorismo.

Entre otras cuestiones, esta instrumentalización se puede constatar en la orientación o vinculación de la ayuda al desarrollo a las prioridades de la agenda de la seguridad y lucha contra el terrorismo que se establece tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York.

En particular, en su utilización como instrumento de la política exterior y de seguridad de los países promotores o participantes en la denominada guerra contra el terrorismo, así como la reinterpretación y subordinación de la ayuda¹⁶ a las consideraciones sobre la seguridad por parte de otros actores que tradicionalmente tenían una mayor sensibilidad por las cuestiones blandas del sistema internacional (Sanahuja, 2005).

En su connotación como ámbito de la economía política internacional, la instrumentalización de la cooperación internacional para el desarrollo se pone de manifiesto en su utilización como mecanismo de expansión del capitalismo, la economía de mercado y el paradigma de desarrollo de occidente.

¹⁶ Además de los flujos de ayuda destinados a Irak y Afganistán, algunos ejemplos se pueden encontrar los aumentos de AOD a Pakistán, Jordania o Turquía, la inclusión de la seguridad y lucha contra el terrorismo como objetivo explícito de las políticas de cooperación de países como Japón, Dinamarca, Australia o la concentración de la ayuda en determinados Estados frágiles (República Democrática del Congo, Liberia, Sudán, Papúa Nueva Guinea) no por su situación de pobreza sino por la preocupación que pudiesen albergar organizaciones terroristas. (Sanahuja, 2005, 2007).

Aunque pueda parecer una obviedad, conviene tener en cuenta que el objeto de este ámbito es el desarrollo y por lo tanto, no se puede desvincular de la conceptualización del desarrollo, un concepto que al margen de su polisemia o enfoques que pueda tener, ha sido creado y estructurado de acuerdo con las pautas e interpretaciones capitalistas surgidas en Europa Occidental y América del Norte (Escobar, 1995, Rist, 2002).

Al margen de si su intencionalidad ha sido mantener esquemas hegemónicos o de dependencia, es evidente que el discurso del desarrollo se fundamenta en una caracterización de los países de Europa Occidental y América del Norte como desarrollados y de los países de África, Asia o América Latina como países subdesarrollados que constituyen desviaciones imperfectas o versiones inferiores del modelo normal del desarrollo (Ziai, 2009).

Como señala Escobar (1995), el desarrollo es, en esencia, un discurso construido a partir de la consideración de la modernización como única fuerza capaz de superar las supersticiones y las relaciones consideradas arcaicas; de la industrialización, la urbanización y el crecimiento económico como caminos inevitables y necesarios para la modernización; de la descripción y prescripción de ideas y fórmulas para recorrer dichos caminos; y de la estructuración e institucionalización de unas formas de conocimiento y poder para que este discurso se interiorice y reproduzca en los países pobres y “subdesarrollados” de África, Asia y América Latina.

Precisamente, el problema y contradicción de la cooperación internacional para el desarrollo radica en el hecho de actuar como medio de estructuración y difusión de las fórmulas del capitalismo y la economía de mercado que presuntamente llevan a la modernización y el progreso de los países en desarrollo.

En un primer momento, este tipo de instrumentalización tuvo un carácter más implícito y consustancial al enfoque economicista del desarrollo. No obstante, desde finales de la década de los ochenta se convierte en cuestión explícita donde se demuestra una clara intencionalidad de promoción y expansión de las lógicas neoliberales y sus premisas de ajuste y reforma como condición necesaria para el desarrollo y la superación de la pobreza en los países en desarrollo.

Esta situación se puede observar en dos hechos concretos y directamente relacionados. Por una parte, la definición y promoción de un conjunto de políticas de ajuste estructural (reducción del déficit presupuestario y endurecimiento de la política monetaria) y de liberalización económica (liberalización del comercio y de los regímenes de intercambio) con el objeto de eliminar las denominadas interferencias del Estado y de esta forma, garantizar la libre expansión de las fuerzas del mercado y el sector privado en los países en desarrollo. Por otra, el impulso de estas políticas, a través de la condicionalidad política de la ayuda, es decir, la obligatoriedad de implementación de dichas reformas como requisito de acceso y permanencia en los flujos AOD y programas de asistencia al desarrollo.

En el primer caso, la instrumentalización se puede constatar en la descripción y prescripción del decálogo de políticas del denominado “Consenso de Washington” como único camino posible para la superación de la crisis económica y los problemas en la balanza de pagos en los países de América Latina y de otras regiones en desarrollo.

Además de que no se trataba de un consenso en el sentido literal termino, sino de un planteamiento unilateral del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI)¹⁷, este decálogo supone un punto de inflexión en la

¹⁷ El término fue acuñado por el economista inglés John Williamson para referirse al documento donde condensó las reformas que se consideraban necesarias para superar la crisis económica y de la deuda de los países latinoamericanos y cuyo planteamiento se originó en los grupos de trabajo del Instituto de Economía Internacional del Banco Mundial sobre las causas y alternativas de esta crisis. (Bustelo 2003, Casilda, 2005).

institucionalización de la instrumentalización de la cooperación internacional para el desarrollo como ámbito garante de la corrección de las presuntas desviaciones o versiones imperfectas del capitalismo y la economía de mercado en los países en desarrollo.

Tabla 3. Las políticas del “Consenso” de Washington

1. Disciplina presupuestaria como fuente de estabilización macroeconómica.
2. Cambios en las prioridades del gasto público, reduciendo el gasto público social improductivo favoreciendo la focalización en los sectores más desfavorecidos.
3. Reforma fiscal para no desincentivar el desarrollo de actividades productivas, aumentando las bases imponibles, sobre todo la renta y el consumo.
4. La fijación de los tipos de interés por parte del mercado, garantizando la existencia de tipos positivos moderados para estimular la inversión productiva.
5. La definición de los tipos de cambio por parte del mercado.
6. La liberalización y apertura comercial favoreciendo las importaciones.
7. La promoción y atracción de la IED.
8. El impulso de una política de privatizaciones bajo la premisa de una mayor eficacia en la gestión por parte del sector privado, así como de su contribución en la reducción de la presión sobre el gasto público.
9. La desregulación económica y comercial para favorecer la competencia.
10. El aseguramiento y la garantía de los derechos de propiedad mediante la seguridad jurídica.

Fuente: Elaboración propia a partir de Casilda (2005) y Bustelo (2003)

En el segundo caso, además de la asimetría que implica la subordinación de los flujos de ayuda al cumplimiento estas políticas y la dificultad de poder establecer si se trata de una condición propiamente dicha, de una recomendación del financiador o de un compromiso del país receptor, el uso de la condicionalidad supone también una reafirmación de este ámbito y el desarrollo en general como un problema técnico que sólo corresponde resolver y gestionar por parte de las personas e instituciones especializadas de los países desarrollados.

Vinculados a estos problemas de tipo estructural, en la cooperación internacional para el desarrollo también existen otra serie de carencias de carácter operativo que se originan en la naturaleza y materialización de la AOD como su instrumento marco.

En términos generales, estas carencias se pueden agrupar en dos tipos de problemas o contradicciones que afectan particularmente a los países que otorgan estos flujos de ayuda: la coherencia de las políticas de cooperación y la eficacia de la AOD y demás flujos de asistencia oficial al desarrollo.

El problema de la coherencia se origina en la instrumentalización y en los múltiples usos que tiene la cooperación internacional para el desarrollo y que impiden que exista una relación lógica entre lo que se pretende hacer, lo que se hace y cómo se hace.

Aunque en contexto del CAD existe un principio de coherencia de políticas para el desarrollo y se han adoptado medidas como el Acuerdo o Paquete Helsinki para la desvinculación de los flujos de ayuda de otros objetivos comerciales¹⁸, esta cuestión sigue sin resolverse y continúa generando un impacto negativo en la asignación y la gestión de los recursos que se destinan a este tipo de políticas.

El hecho de que existan diferentes motivaciones, propósitos y aplicaciones en las políticas de cooperación genera una contradicción sistemática que influye directamente en los niveles de eficacia y eficiencia de los recursos asignados a los flujos de ayuda.

En especial, esta contradicción se pone de manifiesto en tres tipos de incoherencia: la falta de consistencia entre objetivos e instrumentos, la falta de correspondencia entre la política de desarrollo y la política exterior, y la

¹⁸ En 1991 mediante este acuerdo se estableció que no serían elegibles como beneficiarios de ayuda ligada aquellos países que superasen los 2995 US\$ de RNB per cápita, así como los proyectos que fueran comercialmente viables. La no viabilidad quedó determinada por dos factores: no debería genera un flujo de caja suficiente para cubrir los costes del servicio de la deuda comercial y, además, no deberían existir otras vías de financiación alternativas. De igual forma, estableció que la liberalidad del préstamo ligado debía ser superior al 35% o del 50% si el destinatario es un país de ingreso bajo (Alonso, 2003c).

inconsistencia entre la política de cooperación y otros ámbitos y políticas de la acción pública (Hoebink, 2003, Stokke, 2003).

El problema de la eficacia también se origina en la instrumentalización y uso diverso de este ámbito y la dificultad de poder establecer hasta qué punto se están generando resultados en términos de desarrollo y erradicación de la pobreza. Aunque la agenda de la eficacia ha planteado ciertos avances y perspectivas de mejora, la eficacia de los flujos de ayuda sigue siendo uno de los principales problemas de la cooperación internacional para el desarrollo.

Además de la dificultad que supone poder establecer correlaciones o relaciones de causalidad entre los flujos de ayuda y el desarrollo y la erradicación de la pobreza en un país o grupo de países, este problema también se origina y retroalimenta por la existencia cinco tipos de carencias estructurales en el sistema de cooperación.

La primera, la volatilidad de los flujos de ayuda que afecta de forma significativa a los países de ingreso bajos y a los que se encuentran en situaciones de emergencia, dado que dependen de estos flujos financieros para la planificación y provisión de servicios esenciales para su población pero sobre todo, porque imprime un alto grado de incertidumbre en sus opciones de formulación e implementación de políticas (Alonso, 2003c).

La segunda, la falta de coordinación de los flujos ayuda y la presencia de múltiples donantes con actuaciones simultaneas que tienden a superponerse, situación que se produce, entre otras cuestiones, como resultado del denominado síndrome del actor marginal, es decir la proliferación de partes interesadas y los escasos incentivos para que se produzca coordinación entre ellos (Alonso 2003c, Severino y Ray, 2010).

La tercera, los elevados costos de transacción para los donantes porque los lleva a constantes duplicidades y solapamientos y a los receptores de los flujos de ayuda porque se ven sometidos a una amplia carga de demandas en términos de procedimientos, evaluaciones, consideraciones técnicas, etc. que no tienen en cuenta su contexto y capacidad institucional (Alonso 2003c).

La cuarta, la maleabilidad de los flujos de ayuda y la posibilidad que puedan ser reorientados de forma total o parcial de acuerdo con las conveniencias de los receptores, con independencia de los objetivos iniciales para los que fue asignada (Alonso 2003c).

La quinta, la divergencia de responsabilidad y la existencia de sistemas de responsabilización inconexos sobre la utilización y resultados de los flujos de ayuda (gap de evaluación), situación que se traduce en la práctica ausencia de mecanismos de toma de decisiones basados en la evidencia, experiencia y el aprendizaje (Severino y Ray, 2010).

Como señalan Severino y Ray (2009), estas carencias se originan también en la existencia de una triple contradicción en la utilización de la AOD como instrumento marco y preferente de la cooperación internacional para el desarrollo¹⁹.

Por una parte, la AOD se utiliza para medir demasiadas cuestiones que realmente no son relevantes para los propósitos que se pretenden alcanzar. Por ejemplo, se cuantifica como AOD una amplia variedad de costos, de los cuales muy pocos se traducen en fondos de promoción del desarrollo en los países con mayores necesidades.

¹⁹ En principio, estas carencias se pretenden resolver con la implementación de la métrica TOSSD, así como con la introducción de algunos cambios de criterios de medición que se vienen implementando en el CAD desde 2014 (niveles concesionalidad, los registros en materia de paz y seguridad o los gastos realizados en los propios territorios).

Entre ellos, se pueden mencionar el computo como AOD de los salarios de los altos responsables de las agencias e instituciones de cooperación, la financiación de las tasas de estudiantes de países en desarrollo en las universidades de los países en desarrollo o las operaciones de canje de deuda (sobre todo cuando gran parte de la deuda no se contrajo ni uso para propósitos de desarrollo humano o lucha contra la pobreza).

Por otra parte, la AOD no mide o incluye un amplio espectro de actuaciones que contribuyen al logro del desarrollo y la erradicación de la pobreza (en teoría la medida de TOSSD lo va a empezar a hacer). Por ejemplo, no se tienen en cuenta las contribuciones de la cooperación sur-sur, de otros donantes que no pertenecen al CAD y las aportaciones de las organizaciones filantrópicas y se dejan fuera a otros sectores tan importantes para el desarrollo como la cultura.

Por último, la AOD se usa para llevar a cabo mediciones que siendo necesarias no aportan la suficiente información sobre cómo alcanzar los objetivos propuestos o como mejorar su senda de cumplimiento (en teoría el TOSSD lo va a empezar a hacer). Por ejemplo, en el caso del objetivo del 0,7% no captura el volumen total de recursos que se destinan a la promoción del desarrollo y la lucha contra la pobreza. Tampoco aporta información sobre los resultados e impacto que finalmente se logra con estos flujos de ayuda ni la relación existente entre este tipo de insumo y los resultados obtenidos.

2.2. La gobernanza como enfoque de análisis

2.2.1. El concepto de gobernanza

En el transcurso de las últimas cuatro décadas se ha venido experimentando un cambio sustantivo en la noción y la práctica de gobierno de las sociedades contemporáneas y en particular, de aquellas que son dirigidas por sistemas políticos de carácter democrático.

Esta variación se puede constatar en la consolidación progresiva de una nueva realidad política, donde la institución y la acción de gobierno han dejado de depender exclusivamente del Estado y las instituciones de representación política y cada vez más, son el resultado de las interacciones e interdependencias que se establecen con y entre los diferentes actores de la sociedad.

Como señala Ruano (2002), en esta nueva realidad política la acción pública (definición de problemas, toma de decisiones y su ejecución) se genera a partir de la adopción de formas de coordinación a distintos niveles y entre diferentes actores públicos y privados, y su resultado (incierto), depende de la capacidad de estos actores para definir un espacio común e implantar modos de responsabilización y de legitimización en el ámbito de la representación política y de las políticas públicas.

En la medida en que este fenómeno se ha hecho más intenso y evidente, han venido surgiendo diversas posturas académicas y sociales en las que existe una tendencia a confundir el análisis y comprensión de sus manifestaciones empíricas, con la generación de referentes normativos para su adaptación o articulación en función de determinados intereses e interpretaciones sobre el deber ser de la acción e institución de gobierno.

El común denominador de dichas explicaciones y apuestas ha sido la utilización del concepto de gobernanza, un concepto que, en sí mismo, genera confusión y debate por la presencia de sus múltiples interpretaciones y la tendencia a privilegiar una serie de elementos normativos que lo alejan de su naturaleza como herramienta descriptiva y analítica.

Entre las diversas razones que explican la confusión sobre el concepto de la gobernanza, se encuentra su equiparación al concepto de gobernabilidad, en parte por la incorrecta traducción del vocablo inglés *governance*. Aunque comparten una misma raíz etimológica y están orientados al estudio del gobierno, su uso y aplicación se refieren a fenómenos sociopolíticos y objetos de investigación distintos.

La gobernabilidad es un concepto que sólo se circunscribe al estudio del gobierno como institución y en particular, a la estabilidad del poder ejecutivo y su capacidad de presentar e implementar decisiones políticas mediante cauces institucionales y las reglas del juego establecidas en el sistema político.

Es decir, un concepto cuyo objeto de estudio son los diseños institucionales de los sistemas políticos, sus elementos constitutivos, el impacto que generan como condicionantes de procesos políticos concretos (elecciones, creación de coaliciones, relaciones gobierno/oposición, transiciones, etc.), así como los atributos y la capacidad de gestión del ejecutivo en los diversos procesos políticos de toma de decisiones e implementación de políticas públicas (Nicandro, 2001).

La importancia que ha adquirido el concepto de gobernanza está directa e indirectamente relacionada con la combinación de dos factores que a su vez, explican la tendencia a desvirtuar su naturaleza analítica y a confundir sus componentes normativos y empíricos:

El primero se deriva del esfuerzo e interés en las Ciencias Políticas por comprender los cambios en las variables Estado y Sociedad y su impacto en la institución y acción de gobierno a través de un concepto que permitiese integrar y explicar las variaciones en ambas esferas (Pierre y Peters, 2002).

El segundo es la generación de una estrategia conceptual que interpreta dichos cambios en términos de los fallos del gobierno, el sobredimensionamiento del Estado y la presunta incapacidad de las instituciones políticas y públicas para el desarrollo de una acción de gobierno eficaz, estrategia que se formula con el propósito de legitimar y fundamentar el establecimiento de modelos de acción pública basados en una reducción del rol del Estado y una actuación preferente del mercado como mecanismo de articulación y búsqueda del interés colectivo (Pierre y Peters, 2002).

De acuerdo con Kooiman (1993, 2004), la gobernanza como concepto se deriva de la constatación de una nueva realidad política que demanda la generación o aplicación de nuevas fórmulas de gobierno para garantizar el desarrollo de las dinámicas e interdependencias sociales que caracterizan a las sociedades contemporáneas.

En particular, las relativas a los fallos o erosiones de las estructuras, métodos e instrumentos tradicionales de autoridad; los nuevos campos de actividades sociopolíticas en las cuales no se han establecido formas y patrones de mediación de intereses; la existencia de temas de gran importancia e interés común para actores públicos y privados; y a la convergencia de objetivos e intereses para hacer posible un efecto sinérgico o una situación de suma positiva entre actores públicos y privados.

Como destacan Kooiman (1993) y Mayntz (1998), la gobernanza es un concepto orientado al análisis de la creación de patrones de interacción en la acción pública donde las formas jerárquicas de gobernar y las organizaciones sociales son complementarias, lo cual supone el entendimiento del fenómeno como el patrón

o estructura de gobierno que emerge en sistema un sociopolítico como resultado o respuesta común de las interacciones de todos los actores involucrados.

De acuerdo con Ruano (2010), el concepto hace referencia a un triple problema que atañe a la acción pública contemporánea: el aumento de la densidad técnica y la complejidad de la acción pública en la que se debe tener en cuenta un universo de datos científicos, técnicos, económicos, sociales y políticos cada vez más heterogéneos. La existencia de un entorno socio-organizativo cada vez más fluido e incierto, donde cada decisión pública vincula a actores de estatuto diverso cuya integración niega la dicotomía público-privado. La articulación cada vez más problemática entre los procesos de la política electoral (formas de selección de las élites políticas, formas del debate público, condiciones de la competición por los puestos de poder y la representación de los ciudadanos) y la política de los problemas (formulación de problemas públicos, representación de grupos de presión, procesos de ejecución de la acción pública).

En la literatura politológica contemporánea el concepto de la gobernanza viene siendo abordado desde una perspectiva dual. Por una parte, se refiere a las manifestaciones empíricas de las adaptaciones del Estado a los cambios sociales y económicos de su entorno durante las últimas décadas del siglo XX. Por otra, constituye una representación teórica o conceptual de la forma en que se vienen generando los diferentes mecanismos de interacción y coordinación de los actores e instituciones sociales en la acción de gobierno y del rol del Estado en dicho proceso (Pierre, 2000, Mayntz, 2000).

De acuerdo con Mayntz (1997), el significado dual del concepto está relacionado con la existencia y categorización de una forma de gobernanza antigua y otra moderna y como tal, el desarrollo y evolución de su teoría se remonta al análisis de la actividad emprendida por la autoridad política en el intento de moldear las estructuras y los procesos socioeconómicos de la sociedad.

En la gobernanza antigua el concepto se utilizaba como sinónimo de dirección política, desde un enfoque que se refería sólo a los aspectos procedimentales del gobierno y que complementaba la perspectiva institucional de los estudios relativos al gobierno como institución.

En la gobernanza moderna el concepto tiene dos acepciones, la primera se utiliza para indicar “(...) una manera de gobernar que es diferente del modelo de control jerárquico, un modo más cooperativo en el que los actores estatales y no estatales participan en redes mixtas público-privadas”; la segunda, es mucho más general y se “... refiere a las diferentes formas de coordinar acciones básicas de orden social” (Mayntz, 1998: 84-85).

De acuerdo con esta autora, la gobernanza moderna surgió después de la segunda guerra mundial en un contexto donde el Estado y el gobierno aspiraban explícitamente a dirigir el desarrollo social y económico de las naciones hacia objetivos claramente definidos.

Su paradigma o noción básica ha sido el estudio y análisis de la formulación de las políticas por parte del gobierno y su implementación por parte de las diferentes agencias públicas.

En un primer momento dicho análisis solo se realizaba desde una perspectiva descendente (*top-down*) en la que el objeto de estudio era el gobierno y su capacidad o incapacidad de dirección política de la sociedad.

Posteriormente, se reforzó con el enfoque de análisis ascendente (*bottom-up*) para poder incluir la estructura, el comportamiento e influencia de los grupos de interés y demás actores de la sociedad no sólo en la formulación, sino también en la implementación de las políticas mediante la conformación de redes público-privadas.

En paralelo, también fue incluyendo dos líneas de debate sobre la existencia y necesidad de formas alternativas de gobierno para la sociedad: la primera, que identifica al mercado y sus mecanismos como la mejor alternativa de organización y búsqueda del interés colectivo; la segunda, que enfatiza en las formas cooperativas y horizontales de autorregulación social y formulación de políticas.

Finalmente, ante los cambios generados por la globalización y la integración europea incluyó una nueva perspectiva transnacional para conocer y abordar los desafíos de la acción en gobierno en todo lo relativo a la transferencia de poderes, la integración del mercado y la disolución gradual de las fronteras económicas nacionales o la coordinación e interacción entre las organizaciones internacionales y los Estados-nación.

De acuerdo con Pierre y Peters (2000), el significado dual de la gobernanza moderna es el resultado de la existencia de dos lecturas o formas de entender el fenómeno, una aproximación estado-céntrica y otra socio-céntrica, en las cuales el concepto tiene una connotación distinta a la dirección o conducción política y un uso contradictorio del mismo.

Peters (2000) afirma que esta situación supone un problema, ya que además del uso contradictorio del concepto, una de estas conceptualizaciones, la socio-céntrica, tiene dos versiones, en las cuales los elementos empíricos y normativos no están claramente definidos.

Para este autor, este tipo de problema no se presenta en la antigua gobernanza, dado que el componente empírico del análisis radica en determinar si el gobierno es capaz de gobernar y como tal, su estudio es más contingente. A su vez, el elemento normativo se encuentra implícito en el argumento de que un gobierno efectivo es un elemento positivo para la sociedad y en consecuencia, el Estado es necesario para guiarla hacia la consecución del interés público.

El problema reside en lo que Peters denomina las versiones negativa y positiva de la nueva gobernanza. La primera se centra en la capacidad de las fuerzas sociales para resistir las regulaciones e imposiciones del Estado. La segunda exalta las virtudes de los sistemas de gobernanza que operan a través de sus propios instrumentos o mecanismos de gobierno de la sociedad.

Respecto a la versión negativa, el elemento normativo del análisis se ubica en el argumento de la ciudadanía como mejor conocedora de sus necesidades e intereses y por lo tanto, la validez de que ésta identifique los mecanismos que eviten las incursiones de la autoridad del Estado y el gobierno en su esfera particular.

El componente empírico de este análisis es la evidencia sobre la capacidad de los grupos sociales y los individuos para resistir las intervenciones del Estado y el gobierno, ya que con independencia de la autoridad legítima que estas instituciones posean, la sociedad (el público) es vista como lo suficientemente ingeniosa y llena de recursos para escapar de las intervenciones que no desean.

Por su parte, la versión positiva argumenta que en la sociedad existen los recursos suficientes y el poder necesario para dar forma a las políticas y por lo tanto, se considera que las redes, las comunidades y otro tipo de organizaciones de representación de intereses están en la capacidad de diseñar e implementar eficazmente las políticas públicas.

El elemento normativo de este argumento es que la sociedad debería estar en la capacidad de gestionar sus propios intereses sin recurrir a la intervención del Estado y el gobierno, salvo cuando esto sea necesario, apelando a la noción de capital social como el elemento necesario para alcanzar una gobernanza óptima y democrática en la sociedad.

En este orden de ideas, la gobernanza puede ser entendida como un concepto que denota la existencia de nuevas dinámicas en la acción e institución de gobierno, dinámicas en las que el Estado deja de ser el actor monolítico de la acción pública y se reconoce la presencia e influencia de otros actores a partir de relaciones de interdependencia e interacción mutua entre las instituciones políticas y la sociedad.

Entendido desde esta perspectiva, el concepto representa una herramienta descriptiva y analítica, a través de la cual se pueden investigar y analizar los patrones emergentes de organización, dirección y funcionamiento de un determinado contexto sociopolítico (local, nacional, regional o supranacional), la forma en que sus actores interactúan y el rol del Estado en dicho proceso (Kooiman, 1993).

2.2.2. La gobernanza como teoría de alcance medio

El significado dual del concepto, las diferentes aproximaciones y sus contradicciones normativas y empíricas, hacen muy difícil identificar una única definición de la gobernanza que sea comúnmente aceptada, razón por la cual es más funcional plantear su estudio en términos intermedios y no en términos absolutos, lo que Peters (2000) denomina teoría de alcance medio.

La gobernanza como teoría de alcance medio se refiere al estudio del fenómeno en el contexto de las transformaciones del Estado y las alternativas para reflexionar sobre la capacidad del Estado para gobernar las sociedades en el marco de tres escenarios: el poder descentralizado a actores subnacionales y sistemas institucionales, la emergencia de estructuras transnacionales de gobernanza y la búsqueda de sistemas apolíticos de autoorganización y acción pública (Pierre y Peters 2000).

A diferencia de otros planteamientos, la gobernanza como teoría de alcance medio está planteada desde una lógica diferente a la negación o desconocimiento del Estado como actor político clave para el gobierno de la sociedad, es decir parte de una postura estado-céntrica, donde lo verdaderamente significativo, no es la presencia del Estado en el proceso político general, sino la transformación de su rol, que pasa a estar fundamentado en la coordinación y la falta de discernimiento entre las esferas públicas y privadas (Ruano, 2000).

La conceptualización de la gobernanza como teoría de alcance medio pretende privilegiar al Estado, tratando de entender que ha pasado con su modelo tradicional de dominación, es decir reconceptualizar al Estado mismo y a las fuentes de su fortaleza o poder en términos de recomposición del proceso político.

Planteada de esta forma, la gobernanza facilita una mejor comprensión sobre el hecho de que la remodelación o adaptación de la acción de gobierno y una mayor conciencia de cooperar con otros actores no estatales, no convierten a las intervenciones gubernamentales o estatales en obsoletas e innecesarias (Kooiman, 2004).

De acuerdo con Peters (2000), este planteamiento implica la existencia una perspectiva más analítica y menos normativa en el análisis de la acción de gobierno, perspectiva a partir de la cual se puede retomar la vía de la comparación de todo el sistema político y la atención a sus componentes específicos en una lógica en que la gobernanza se convierte en un modelo de análisis no muy diferente de la teoría de los sistemas, dado que se trata de estudiar el proceso de los *inputs* y la consecución de los *outputs* en el sistema político.

Incluso, afirma que la gobernanza como teoría de alcance medio puede ser considerada como una forma de retomar la aproximación estructural funcionalista de la Ciencia Política, dado que se asume que el fenómeno se presenta en

cualquier escenario político y por lo tanto, las preguntas comparativas empiezan a ser el cómo y bajo qué mecanismos institucionales se da en sus respectivos contextos de análisis.

En este orden de ideas, los argumentos de Kooiman (1993, 2004) respecto a la diversidad, complejidad y dinamismo en la acción pública pueden ser aplicados a esta propuesta, puesto que están formulados en una perspectiva sistémica clave para comprender las interacciones sociopolíticas de las sociedades contemporáneas.

La diversidad llama la atención sobre los actores de un sistema y entre sistemas sociopolíticos y en los aspectos como objetivos, intenciones y poderes. El concepto de complejidad invita al examen de las estructuras, las interdependencias y las interrelaciones en y entre los diferentes niveles de estos sistemas. El dinamismo permite prestar atención a la irregularidad con la que se llevan a cabo los desarrollos de los problemas y oportunidades en los propios sistemas sociopolíticos y en su entorno específico (Kooiman, 2004).

La gobernanza como teoría de alcance medio puede ser operacionalizada a través del enfoque de las redes de políticas públicas, entendidas como “(...) patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes que se forman alrededor de los problemas políticos y/o programas de políticos” (Klijn, 1998: 235).

Como destaca Klijn (1998), las redes de políticas públicas se caracterizan por la presencia de tres rasgos distintivos: existen debido a la presencia de interdependencia entre actores; están integradas por una variedad de actores cada cual con sus propios objetivos y estrategias; y consisten en relaciones entre actores de naturaleza más o menos duradera.

En el primer caso, la interdependencia implica la existencia de intereses más o menos compartidos en torno a un sector o ámbito de política pública. En el segundo caso, la variedad de actores y objetivos supone la generación de procesos de interacción y negociación de naturaleza compleja e imprevisible. En el tercer caso, las relaciones más o menos duraderas entre actores implican el desarrollo de procesos de institucionalización donde se crean reglas formales e informales que pueden cambiar o no en la asignación de recursos.

Como señala Navarro (2002), en el enfoque de las redes de políticas existen dos aproximaciones: la primera analiza el tipo de intercambio de recursos que se realiza entre los distintos actores y los resultados de dicha interacción (comportamiento de los actores); y la segunda afirma que no es suficiente comprender el comportamiento de un actor en concreto y parte de la presunción implícita que las estructuras sociales tienen más poder explicativo que los actores y sus recursos individuales.

La segunda aproximación es la que más interesa a efectos de la conceptualización de la gobernanza como teoría de alcance medio y como tal, ha sido desarrollada en el marco de la Escuela Max-Planck por autores como Mayntz, Scharp y Schneider (Zurbriggen, 2005).

De acuerdo con Zurbriggen (2005), para explicar cómo operan las redes de acción pública, estos autores utilizan el denominado institucionalismo centrado en actores, planteamiento que se combina con otros enfoques teóricos como la teoría de la dependencia de recursos, la teoría de juegos y la elección racional.

El institucionalismo centrado en actores explica los resultados de las políticas públicas a partir del estudio las decisiones de actores organizados (agencias, organizaciones y asociaciones) que actúan e interactúan dentro de los marcos institucionales específicos.

Las instituciones son concebidas como estructuras reguladoras que proveen oportunidades y restricciones para los actores que se esfuerzan por maximizar sus preferencias, siendo una de las funciones de las redes de políticas, la superación de los problemas de la acción colectiva, la restricción de los comportamientos egoístas y oportunistas, el ejercicio de la acción colectiva basada en la confianza y la reducción de costos de transacción e incertidumbre.

En este sentido, el enfoque de las redes de políticas también implica la existencia de estructuras institucionales informales, no organizadas de forma jerárquica, que coordinan horizontalmente a los actores públicos y privados relativamente permanentes que buscan alcanzar objetivos comunes.

Como destaca Newman (2001), las redes de políticas implican el surgimiento de nuevas formas identitarias, la participación de otros actores no estatales y el surgimiento de una nueva lógica del principio de subsidiaridad por parte del Estado, donde lo deseable ya no es sólo la proximidad al ciudadano, sino también, la cooperación y la interacción de éste con otros actores.

El enfoque de las redes de políticas resulta pertinente para la aplicación de la conceptualización de la gobernanza como teoría de alcance medio, dado que se fundamenta en una noción más general del gobierno de los sistemas políticos contemporáneos en los que existe una diferenciación funcional de la sociedad y del Estado en subsistemas relativamente autónomos, lo cual supone un cambio profundo de la estructura política en el sentido ya mencionado de la alteración de las fuentes tradicionales de la acción pública (Ruano, 2002).

Dado que la propuesta de la gobernanza como teoría de alcance medio se estructura en función de una postura estado-céntrica, es importante señalar que el enfoque de redes de políticas públicas debe ser tomado en términos analíticos y no normativos, reconociendo que presentan el problema de la ausencia de control democrático de las decisiones públicas y especialmente, la dispersión de

la responsabilidad de las actuaciones públicas que sigue siendo competencia directa del Estado y los gobernantes.

Al referirse al enfoque de las redes de políticas como elemento operativo de la gobernanza, la clave está en comprender que la alteración del proceso político se produce en términos de interacción, dado que en el momento en que el Estado deja de ser el actor monopólico de la acción pública, las organizaciones sociales se ven abocadas a la negociación y el intercambio de recursos en un contexto en donde la acción de gobierno es un proceso interactivo porque ningún actor, público o privado, tiene bastantes conocimientos ni la capacidad de emplear recursos para resolver unilateralmente los problemas sociales, situación que en ningún caso implica la anulación o desconocimiento de las responsabilidades y obligaciones del Estado (Stoker, 2000).

2.2.3. La cooperación internacional para el desarrollo desde la perspectiva de la gobernanza

La gobernanza puede tener tres usos o aplicaciones en la cooperación internacional para el desarrollo. En primer lugar, como marco explicativo de las formas de acción pública y las pautas de gobierno que en principio contribuyen o favorecen el logro del desarrollo y la erradicación de la pobreza, así como su interpretación y materialización en actuaciones de promoción o fortalecimiento del Estado de derecho, la democracia, la capacidad de gestión pública, etc. (gobernanza y desarrollo).

En segundo lugar, como referente de análisis de la articulación y dirección de la acción colectiva internacional de promoción del desarrollo y lucha contra la pobreza y, en particular, de la estructura, las dinámicas, actores e instrumentos que hacen parte del sistema de cooperación (gobernanza de la cooperación internacional para el desarrollo).

En tercer lugar, como enfoque de análisis de las políticas de cooperación, su formulación, arquitectura institucional y modelo de gestión, así como la articulación e interdependencia de este tipo de políticas con los modelos nacionales de la acción de gobierno y en particular, el efecto e influencia de su estructura y dinámicas de funcionamiento (gobernanza de las políticas de cooperación internacional para el desarrollo).

En la medida que las dos primeras no hacen parte del objeto de estudio, a continuación se señalan las consideraciones teóricas y conceptuales del enfoque de la gobernanza de las políticas de cooperación internacional para el desarrollo y que fundamentan su aplicación específica en esta tesis.

En términos generales, el estudio y el análisis de la cooperación internacional para el desarrollo tiende a desconocer el carácter que este ámbito tiene como política pública y se centra en sus aspectos doctrinales, sectoriales u operativos, así como en la relación que pueda tener con la política exterior.

En particular, si se trata de un instrumento vinculado y condicionado a los intereses de la política exterior de un Estado, si consiste en un elemento definitorio de la política exterior con autonomía relativa y coherencia respecto a los objetivos del desarrollo o si se trata de una política de desarrollo internacional propiamente dicha.

Este tipo de planteamientos resultan problemáticos porque suponen una cierta forma de omisión conceptual en la que las políticas de cooperación internacional para el desarrollo se conciben e interpretan como una cuestión aislada o sin ningún tipo de relación con la acción de gobierno y el contexto institucional en el que se inscriben y originan.

Como señala Lancaster (2007), uno de los principales problemas de las teorías de las relaciones internacionales y los estudios de economía política con los que se abordan las políticas de cooperación y los flujos de ayuda al desarrollo es que no

logran explicar de forma adecuada la complejidad de los contextos nacionales de los que hacen parte y, en especial, tienden a infravalorar el impacto e importancia que tiene la política interna en su configuración y materialización como política pública.

Tomando como referencia las consideraciones de Fontaine (2015), esta omisión se puede explicar como el resultado de una tendencia marco en la que las políticas son consideradas como una variable independiente de la vida social, política y económica de un país, tendencia en la que se les interpreta no como un problema u objeto de estudio, sino como la respuesta a un problema particular de la sociedad o parte de un problema más general, en este caso el desarrollo y la pobreza en el mundo.

Utilizando los términos de este autor, lo que se observa en la cooperación internacional para el desarrollo es el uso de la noción de política pública como un "(...) telón de fondo... en el que... muy rara vez se discute de sus aspectos sustantivos y procedimentales. Se habla más bien de los aspectos relacionados con muchos problemas, pero en el momento de analizar la política en particular, se termina divagando en otro tipo de cuestiones" (Fontaine, 2016: 20).

En este sentido, resulta conveniente realizar una caracterización de la cooperación internacional para el desarrollo como política pública y poner de manifiesto los principales referentes conceptuales que posibilitan un abordaje más estructurado de sus aspectos sustantivos y procedimentales.

Esta caracterización empieza por el reconocimiento de este ámbito como política pública y la constatación del cumplimiento de los rasgos básicos que permiten llevar a cabo esta conceptualización: es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental, se presenta bajo la forma de un conjunto de prácticas y normas que emanan de uno o varios actores públicos e incluye un programa de acción gubernamental en un

sector de la sociedad o en un espacio geográfico determinado (Mény y Thoenig, 1992).

El segundo componente de la caracterización se ubica en la constatación de su materialización mediante el proceso o ciclo básico de las políticas públicas: surgimiento y de percepción de los problemas, incorporación a la agenda política, formulación de la política, implementación y evaluación (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne, 2008).

Al igual que sucede con otras políticas, no se trata de un proceso estático o estrictamente secuencial, sino de un flujo dinámico y constante que da cuenta de una conceptualización del desarrollo y la pobreza, de una entrada y legitimación en la agenda del sistema internacional y en las agendas nacionales y de una operativización en actuaciones tangibles en los modelos globales, nacionales y locales de la acción de gobierno.

El tercer y último componente de la caracterización conceptual de la cooperación internacional para el desarrollo es la identificación y clasificación de sus elementos diferenciadores.

Este ámbito puede clasificarse como un tipo híbrido o intermedio de política distributiva, redistributiva y constitutiva donde se combinan medidas de distribución de la riqueza, se conceden beneficios y se establecen las condiciones para el acceso a los mismos y comportan actuaciones que trascienden a varios sectores de actividades (Meny y Thoening, 1992, Fontaine (2009).

Como señala Unceta et al. (2011), las políticas de cooperación internacional para el desarrollo destacan por la presencia de unos rasgos que la diferencian de otras políticas: la mayoría de su implementación tiene un carácter extraterritorial, realiza actuaciones simultaneas en países distintos y campos diversos, se formula e implementa en escalas y niveles de actuación diferentes, y existe una multiplicidad de actores y roles en su implementación.

Esta caracterización de la cooperación internacional para el desarrollo como política pública permite su contextualización en el marco de la acción de gobierno y su contexto institucional y, en consecuencia, favorece su análisis, no como una aplicación mecánica de la doctrina o agenda internacional, sino como el producto de un sistema institucional, de un equilibrio de fuerzas entre los actores sociales, políticos y económicos y de las capacidades del Estado. Es decir, permite su conceptualización y aproximación no como un objeto aislado, incidental, sino como un aspecto integrado y articulado en las demás políticas sectoriales de la acción de gobierno (Fontaine, 2009).

En este orden de ideas, el análisis de las políticas de cooperación internacional para el desarrollo desde la perspectiva de la gobernanza resulta relevante porque permite una aproximación a este ámbito en clave de su contextualización y comprensión como variable dependiente de las dinámicas de la acción de gobierno.

En su connotación como teoría de alcance medio, este tipo de análisis no implica un planteamiento en términos de su deber ser doctrinal y normativo, cuestión que necesariamente se ha tener en cuenta, sino de categorías marco que permitan una aproximación más flexible a la forma como se problematiza la cooperación internacional para el desarrollo, la estructura institucional y política en la que se produce, la red de actores que intervienen y los resultados que finalmente se obtienen.

En particular, esta aproximación puede articularse en torno a cinco categorías de análisis que engloban la estructura, los procesos, las redes e interacciones que condicionan a las políticas de cooperación internacional para el desarrollo: la definición-representación del problema, la arquitectura institucional, los actores e interacciones, los instrumentos y los resultados.

La primera categoría de análisis se orienta a la identificación y comprensión de la forma como se conceptualiza la cooperación internacional para el desarrollo en la acción de gobierno y la perspectiva de los actores que ejercen el poder en la institución de gobierno.

Retomando las consideraciones de Bacchi (2009), en esta categoría lo representativo no es la forma como el gobierno responde al problema de la cooperación internacional para el desarrollo, sino la forma como se problematiza y se da una respuesta a esta cuestión.

Como destaca esta autora, las políticas no se pueden abordar sólo desde una perspectiva convencional de análisis de la respuesta gubernamental a un problema fijo e identificable, es necesario entenderlas como mecanismo o formas de producción de problemas en el sentido de que contienen una serie de representaciones implícitas y formas particulares de entender el problema y, en consecuencia, de plantear y llevar a cabo sus soluciones.

Por ejemplo, si se envían policías o tropas a una zona rural alejada habitada por población indígena como respuesta a denuncias sobre abuso sexual de menores, implícitamente se está definiendo el problema como una cuestión de seguridad y en consecuencia, se constituye y se resuelve como tal (Bacchi, 2009).

En este sentido, esta primera categoría se puede abordar mediante el análisis de la representación de las políticas de cooperación internacional para el desarrollo en la acción de gobierno, los supuestos y consideraciones que la sustentan, cómo surge, los límites o silencios que se presentan, los efectos que produce y la forma en que se difunde y relegitima.

En la perspectiva señalada por Lindblom (1959, 1979), este planteamiento no implica una aproximación racional exhaustiva en el sentido de establecer o si la política es buena o correcta respecto a la teoría y doctrina de la cooperación

internacional para el desarrollo, sino una aproximación que tenga en cuenta los dos tipos de incrementalismo que subyacen en las políticas de cooperación.

Por una parte, el carácter incremental de un ámbito de aproximaciones sucesivas y cambiantes a objetivos que también son variables (incrementalismo simple). Por otra, la combinación de las metas políticas y otros valores con los aspectos empíricos del problema, una secuencia de ensayos, errores y corrección de los ensayos, y la fragmentación en la toma de decisiones entre muchos participantes con distintas posiciones (incrementalismo desarticulado) (Lindblom, 1979).

La segunda categoría de análisis es la arquitectura institucional e implica el abordaje de la forma en que se organizan y gestionan las políticas de cooperación internacional para el desarrollo en la acción de gobierno y en particular, la asignación de roles y competencias en su estructura administrativa.

Como destaca Lancaster (2007), en esta aproximación más que la consideración formal del modelo organizativo²⁰, lo realmente representativo es la dinámica de política burocrática y la consecuente aproximación a las instituciones gubernamentales como actores de la política que ejercen presión en función de sus propios intereses y mandatos.

La tercera categoría de análisis agrupa a los actores implicados o que intervienen en las políticas de cooperación internacional para el desarrollo, así como las interacciones que se producen entre estos actores en el sentido previamente señalado de las redes de políticas públicas.

Teniendo en cuenta las limitaciones de los estudios convencionales y las particularidades de estas políticas, es conveniente que en esta categoría se priorice el análisis de los actores político-administrativos y las interacciones que

²⁰ En términos generales no existe un único modelo o forma de organización institucional de las políticas de cooperación. Puede darse a través de organismos independientes con rango ministerial, al interior con carácter independiente o autónomo de los ministerios de asuntos exteriores, distribuido a través de varias agencias y dependencias gubernamentales o como una cartera ministerial específica (Lancaster, 2007, De Haan, 2009).

se producen en clave de política burocrática, situación que en ningún caso implica la no consideración de otro tipo de actores no estatales.

Tomando como referencia los planteamientos de Mény y Thoenig (1992), es importante entender el papel que desempeñan las burocracias públicas y semipúblicas como ejecutores titulares de las políticas públicas. En particular, su conceptualización como actores con prioridades e intereses propios que condicionan la materialización e implementación de las políticas.

Como destacan estos autores, “lo que surge como producto de las actividades burocráticas no es el reflejo exacto de las orientaciones fijadas por los decisores públicos. Hay un juego, diferencias, fenómenos de contingencia que operan a lo largo del camino. Todo ello afecta la eficiencia de la acción administrativa, es decir, la relación entre los costos o medios movilizados y el nivel de los resultados concretos. Afecta también la eficacia de la política pública, es decir, la resolución de los problemas o la satisfacción de los objetivos prescritos por el decisor” (Mény y Thoenig, 1992: 183).

A este respecto, también es importante retomar las consideraciones de Allison (1969) en el sentido que la materialización de las decisiones gubernamentales se produce en buena medida por la habilidad de los promotores y opositores que existen al interior de las burocracias públicas y que las decisiones y acciones de los gobiernos son resultados que también se producen como consecuencia de los compromisos, coaliciones y conflictos entre las instituciones gubernamentales.

En esta categoría de análisis también resulta pertinente tener en cuenta la existencia de las coaliciones promotoras y el efecto que generan en el posicionamiento y orientación particular que pueden llegar a tener las políticas de cooperación internacional para el desarrollo.

Como resume Fontaine (2015), este concepto hace referencia a las interacciones formales e informales entre actores estatales y no estatales en los subsistemas de políticas públicas, interacciones que tienen una influencia directa e indirecta en los términos la deliberación gubernamental de definición de los problemas y sus posibles soluciones mediante las políticas públicas.

La importancia de este tipo de coaliciones y su consideración no viene determinada por un factor de incidencia política, sino por la existencia de problemas en torno a los cuales se van aglutinando actores que en función de su posición, conocimiento, experiencia y preferencias van condicionando el curso de acción de las políticas públicas (Fontaine, 2009).

La cuarta categoría analiza los instrumentos, entendidos no sólo como simples medios para cumplir ciertos objetivos, sino también como mecanismos seleccionados para dotar de estructura a la forma como se formula la problemática de la cooperación internacional para el desarrollo (Fontaine, 2009).

En la misma lógica de las categorías previas, no se trata de llevar a cabo un análisis o examen de las herramientas o modalidades de cooperación internacional para el desarrollo, sino de los instrumentos que la hacen viable en la acción de gobierno de acuerdo con los recursos disponibles para el Estado.

Retomando la tipología de Hood (1986, 2007) que sintetiza Fontaine (2009) estos instrumentos se pueden agrupar en cuatro variables: información, autoridad, tesoro y organización.

La información remite a los instrumentos que producen datos para el gobierno (detectores) y a los datos producidos por este último (efectores); la autoridad se refiere a las normas jurídicas y al sistema legal que enmarca a las políticas públicas; el tesoro hace referencia a los instrumentos fiscales, financieros y monetarios que las hacen viables o las obstaculizan; y la organización alude a los

actores institucionales responsables de una política o que inciden en ella (Fointaine, 2009: 82).

Por último, la quinta categoría analiza los resultados de las políticas de cooperación internacional para el desarrollo desde una perspectiva marco, dada la complejidad y cierto grado de dificultad que existe en la identificación y valoración de los resultados que se generan con este tipo de políticas.

La naturaleza y complejidad de los objetivos que se pretenden alcanzar en la cooperación internacional para el desarrollo hace que sea muy difícil poder llegar a establecer hasta qué punto una política de cooperación de un país desarrollado conlleva al logro del desarrollo o la erradicación de la pobreza en otro país o grupo de países en desarrollo.

En términos de Mény y Thoenig (1992), el meollo de la transformación de insumos en productos que provoquen efectos o impactos es particularmente evidente en las políticas de cooperación internacional para el desarrollo. Desde luego, esto no implica que este tipo de políticas no cumplan con la función de producción que es común a los poderes y la gestión pública; elaboración de productos (*outputs*) para generar un efecto o cambio social (*outcomes*).

Al igual que sucede con otras políticas, determinar y establecer los resultados en términos de cambio conducta en el grupo objetivo y en términos de resolución del problema es una cuestión que remite a la fase de evaluación de las políticas (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne, 2008), un campo de estudio y disciplina específica que en el caso de la aplicación de las políticas de cooperación internacional para el desarrollo trasciende a los propósitos de esta tesis.

La dificultad en la identificación y valoración de los resultados de las políticas de cooperación internacional se genera no sólo por la complejidad que supone medir su impacto (logro del desarrollo o erradicación de la pobreza), sino también, por el hecho de que la gran mayoría de sus realizaciones se generan de forma

fragmentada en sus diferentes actuaciones (programas, proyectos, etc.) y no resulta fácil llegar a una agregación o valoración de la política como conjunto.

Retomando las consideraciones de Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne (2008) en esta categoría se plantea una aproximación desde la perspectiva de los actos formales de implementación, es decir los productos administrativos (*outputs*) que la administración y otros órganos públicos y semipúblicos destinan de manera directa a los propósitos generales de las políticas de cooperación internacional para el desarrollo.

Como señalan estos autores, estos productos los constituyen las decisiones y actos administrativos, la asignación de recursos financieros, las prestaciones directas, actividades de consulta o medidas organizativas, además de otras actuaciones de carácter semi formal e informal.

CAPITULO III: LOS ANTECEDENTES DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

3.1. Primeras experiencias

La cooperación española surge a finales de la década de los setenta en el contexto de la transición democrática, periodo en el que se empiezan a generar las condiciones políticas y económicas que posteriormente le permitirán al país asumir un nuevo rol como actor donante del sistema de cooperación internacional para el desarrollo.

Aunque existían otras prioridades en la agenda de políticas y España mantenía su condición de país en desarrollo²¹, en este periodo se generaron las primeras experiencias de cooperación internacional para el desarrollo en el marco de la formulación e implementación de una política incipiente que se caracterizó por la presencia e interrelación de cuatro rasgos distintivos:

El carácter incremental de la propia política pública, es decir, su formulación a partir de aproximaciones sucesivas hacia objetivos y consideraciones cambiantes. La generación de un sistema básico de cooperación internacional para el desarrollo basado en el experimentalismo y la práctica ausencia de antecedentes o experiencias relevantes en el este campo. La presencia de una noción economicista del desarrollo que privilegiaba la promoción de intereses económicos y comerciales en detrimento de una cooperación más neutra o próxima a los objetivos de reducción de la pobreza y atención de las necesidades de los países en desarrollo. La escasez de sus recursos económicos, la excesiva dispersión administrativa, la falta de objetivos globales y sectoriales y la carencia

²¹ España fue considerada por el FMI y el Banco Mundial como un país en desarrollo, susceptible de recibir ayuda y cooperación internacional, hasta 1980 y 1981 respectivamente, condición que mantendría hasta 1983, año en el que oficialmente se empieza a considerar como país desarrollado, tras su retiro de la lista de países en desarrollo del CAD de la OCDE.

de esquemas de planificación de sus programas y proyectos (Sotillo, 2007, Yáñez-Barnuevo, 1991).

El incrementalismo se puede observar en una dinámica de formulación e implementación que no hace parte de una reflexión o análisis racional específico sobre la cooperación internacional para el desarrollo, sino de la consideración de estrategias o posturas generalistas y su adaptación a otro tipo de objetivos o prioridades en la agenda de políticas, en particular, las relativas al crecimiento económico, la internacionalización de las empresas y la normalización de la política exterior.

Por ejemplo, en los escasos documentos o referentes de la época las consideraciones sobre la cooperación internacional para el desarrollo se ubicaban en el plano general de lo establecido en el preámbulo de la Constitución, “colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra”, de su aplicación con aquellos países y regiones con los que se mantenían vínculos históricos y culturales, y su vinculación a esquemas de mayor presencia económica y comercial en los países en desarrollo.

La formulación de un sistema básico de cooperación internacional para el desarrollo fue el resultado de las particularidades políticas y económicas del país, así como su escasa participación como receptor o donante del sistema de cooperación internacional para el desarrollo que surge tras el final de la segunda guerra mundial.

Como destaca Sotillo (2007), las características autárquicas (hasta 1959) y autoritarias del régimen franquista impidieron que España pudiera articular un esquema normalizado de relaciones de cooperación en el sistema internacional y como tal, el país no participó ni se benefició del Plan Marshall y tan sólo empezó a recibir fondos de cooperación (en su condición de país en desarrollo) desde el momento en que los condicionamientos geopolíticos de la guerra fría

favorecieron su alineamiento con el bloque occidental y propiciaron la ruptura del aislamiento internacional al que estaba sometido el régimen.

Este contexto no sólo limitó la participación de España como actor receptor del sistema de cooperación internacional de la época, sino también influyó en la práctica ausencia de experiencias relevantes de cooperación para el desarrollo con otros países y regiones del mundo.

Durante el franquismo tan sólo se generaron algunas actuaciones aisladas de proyección exterior, a través de las cuales la dictadura pretendía mantener una presencia internacional en los países y regiones con los que España mantenía vínculos históricos y culturales y cuyas actuaciones, no lograron trascender el carácter generalista de las relaciones e intercambios culturales (Fernández, et al., 2009).

En el caso de América Latina²², esta proyección exterior se implementó el marco del Instituto de Cultura Hispánica (ICH) creado en 1945 con el propósito de fomentar las relaciones culturales con el denominado mundo hispánico y la proyección de la idea de comunidad hispánica de naciones, a través de la actividades de difusión de la cultura hispánica, el fomento mutuo de conocimiento entre los pueblos, la intensificación de los intercambios culturales y la coordinación de las incipientes ayudas públicas y privadas (Arenal, 1996).

De igual forma, a finales de la década de los sesenta se empiezan a firmar los primeros convenios básicos de cooperación científica y técnica, acuerdos de carácter general y escaso contenido (también suscritos con Filipinas y algunos países de África) donde se abarcaban temas culturales y sociales y cuyo desarrollo operativo se remitía a la firma posterior de convenios sectoriales (Guedán, 2004).

²² Aunque durante esta época e incluso actualmente se utilizaba el término Iberoamérica para referirse a los países de América Latina, en esta tesis se utilizará esta última denominación o Latinoamérica, dado que es la más pertinente para referirse a esta región.

La existencia de una noción economicista del desarrollo se observa en la articulación de un modelo dual de cooperación en el que, por una parte, se favorecía la promoción de los intereses económicos y comerciales de España y, por otra, se intentaba generar una cooperación más neutra o próxima a los objetivos de reducción de la pobreza y a la atención de las necesidades básicas en los países en desarrollo (Sotillo, 2007, Fernández, et al., 2009).

La promoción de los intereses económicos y comerciales fue especialmente evidente en el caso del diseño y articulación de la cooperación reembolsable, a través de la creación del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), instrumento que surge en 1976 con el propósito de conceder créditos y otras ayudas financieras directamente vinculadas a la adquisición, por parte del país beneficiario, de bienes o servicios de empresas españolas para la implementación de proyectos de desarrollo en sectores como las infraestructuras o los servicios económicos.

La naturaleza económica y comercial del FAD no fue una cuestión aislada en la concepción de este instrumento, sino que, por el contrario, era un elemento que respondía a una clara intencionalidad e interés por el establecimiento de “un sistema de mayor presencia en los países en vías de desarrollo”, a través de la creación de un fondo para la “concesión de créditos de Estado a Estado que también redundará en beneficio de la exportación española de bienes y servicios” (RDL 16/1976).

En efecto, el Art. 7 del Real Decreto-ley de su creación estableció de forma explícita que los créditos y ayudas del FAD debían estar ligados “a la adquisición por el beneficiario de bienes y servicios españoles” y que sólo, “excepcionalmente”, se podrían conceder créditos y otras ayudas de carácter financiero no ligado.

En la medida en que respondía a un carácter económico y comercial, el FAD fue concebido bajo la competencia y liderazgo de los ministerios con responsabilidades en estos ámbitos en el marco específico de una Comisión

Interministerial (CIFAD) presidida por la Secretaría de Estado para la Coordinación y Programación Económicas del Ministerio de Economía y Hacienda (MEH), siendo su principal función, el estudio y selección de las propuestas de financiación provenientes del Ministerio de Comercio para su posterior traslado, en forma de recomendaciones, al Consejo de Ministros (Fernández, et al., 2009).

El segundo componente de este modelo se estructuró en torno a un esquema de cooperación no reembolsable, fundamentalmente de cooperación técnica en el marco del Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI) y de las acciones de cooperación ejecutadas por algunos ministerios y otras instituciones estatales.

A diferencia del FAD, el ICI fue creado en 1979 como una institución de naturaleza más próxima a la cooperación internacional para el desarrollo y se fundamentó en la voluntad de cooperación contenida en el preámbulo de la Constitución.

En particular, esta institución surge como organismo autónomo del Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE) con el propósito de afianzar este tipo de relaciones de cooperación con los países de América Latina mediante el fomento y coordinación de la cooperación española, en los terrenos cultural, económico y científico-técnico, actividades que se conciben desde la doble vertiente del impulso y promoción de la cooperación con los países de la región y la difusión del conocimiento y aprendizaje mutuo (Jiménez, 1985, RD 2411/1979).

Aunque se establece con competencias generalistas y un carácter limitado en cuanto a la cooperación técnica y su ámbito geográfico, el ICI es la institución en la que por primera vez se hace una referencia explícita a la cooperación internacional para el desarrollo y donde se generan las experiencias y fundamentos para la posterior creación de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) en el MAE (Fernández, et al., 2009).

El cuarto factor que caracterizó a la política de cooperación en este periodo fue la fragmentación y dispersión administrativa, dado que cada ministerio, sección o subsección empezó hacerse cargo de las acciones de cooperación correspondientes a su ámbito de competencia interna, a través de los convenios o acuerdos de cooperación que se empezaban a firmar con diversos países en desarrollo (Riquelme, 1993, Guedán 2004).

En la medida en que fueron aumentando las actividades en el exterior, cada ministerio creó una unidad, habitualmente con rango de secretaría general técnica, encargada de las relaciones internacionales y de las de cooperación internacional, entidades que se caracterizaron por la falta de definición legal de sus funciones, favoreciendo así la delegación y dispersión de la naciente cooperación española (Riquelme, 1993).

Aunque no tuvo éxito, esta situación se intentó corregir en 1979 a través de la reorganización de la estructura general y funciones del MAE y en particular, de la asignación a la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional (DGCTI), de las funciones de enlace y coordinación con las secretarías de cada ministerio y con los organismos internacionales (Fernández, et al., 2009).

Esta dispersión también fue evidente en la cooperación que empezó a ejecutar el propio MAE con otras regiones con las que España mantenía vínculos históricos y culturales.

En el caso de África, se estableció una cooperación de carácter económico con Guinea Ecuatorial, a través de la creación la Comisión Nacional con Guinea Ecuatorial (CNGE) y la Oficina de Cooperación con Guinea Ecuatorial (OCGE) en que la participaban el MAE y representantes del MEH y el Ministerio de Defensa, además de un representante de la presidencia del gobierno (Fernández, et al., 2009).

La cooperación con Guinea Ecuatorial se había iniciado prácticamente desde el momento de su independencia en 1968 y, tras un periodo de parálisis por diferencias con el gobierno de ese país, se retoma en 1979 con la llegada al poder de Teodoro Obiang, a través de acciones de ayuda en algunos ámbitos sociales y técnicos, así como a la concesión de créditos del FAD (Jiménez, 1985).

En el caso de los países árabes, se reglamentó el funcionamiento del Instituto Hispanoárabe de Cultura (IHAC) que había sido creado en 1954 como instrumento auxiliar de la Dirección General de Relaciones Culturales (DGRC) del MAE como forma de acercamiento general y conocimiento mutuo del régimen franquista con los países árabes.

En concreto, a este instituto se le asignaron funciones de promoción de cooperación técnica y cultural en coordinación con la DGCTI del MAE, a través de la asignación de becas para la realización de intercambios de investigación y estudios superiores, además de la exploración de las posibilidades de cooperación técnica y científica de España con el mundo árabe e islámico (Jiménez, 1985).

Esta dispersión de funciones y actividades se vio reforzada por la práctica ausencia de instrumentos de carácter programático (de planificación o gestión), dado que durante este periodo no se formuló ningún tipo de plan o programa de cooperación internacional para el desarrollo de carácter general, sectorial o geográfico, carencia que terminaría generando un sistema acumulativo con varios esquemas paralelos de gestión sin relación entre ellos (Fernández y Soleto, 1995).

La desconexión más clara se generó entre los créditos concesionales del FAD y la cooperación no reembolsable, dado que la presencia del MAE en la CIFAD no tenía un referente normativo o administrativo que efectivamente garantizase que la adjudicación de los préstamos respondiese a los objetivos de desarrollo o a la atención de las necesidades básicas del país receptor (Fernández, et al., 2009).

Esta desconexión también fue evidente en el caso de la cooperación no reembolsable, sobre todo porque la DGCTI del MAE no llegó a tener participación en el ICI o en la CNGE, ni tampoco logró tener la jerarquía o competencias suficientes para la ejecución de sus funciones de coordinación de la cooperación técnica con otros ministerios (Fernández, et al., 2009).

La escasez de recursos que caracteriza a esta primera etapa de la cooperación española fue el resultado de las dificultades económicas que sufrió España durante la transición y en particular, desde la recesión que se había iniciado en 1973 y que se prolongó durante el siguiente decenio.

Es conveniente recordar que, a pesar de la apertura, liberalización e industrialización auspiciadas por los organismos internacionales durante década de los sesenta, la transición tuvo lugar en un contexto de crisis económica con altas tasas de inflación (24% en 1979) y desempleo (9,35% en 1979), una inversión negativa y un crecimiento muy lento del PIB (2,8% en 1978) (Sotillo, 2007, Soto, 2005).

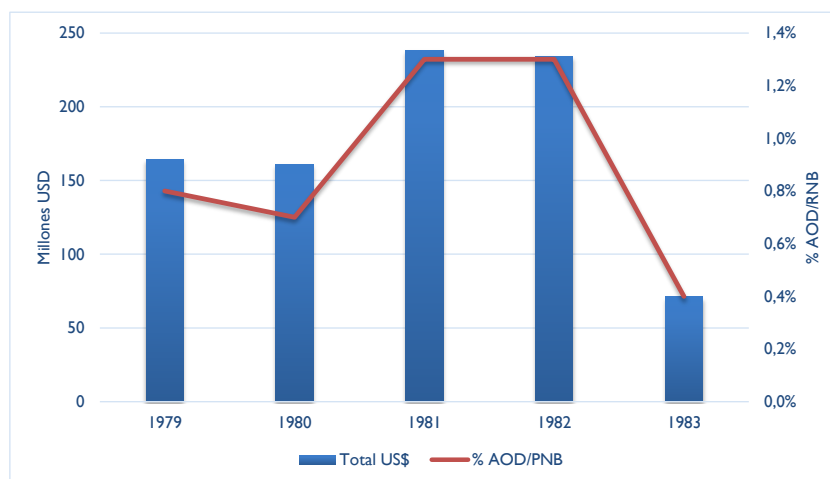
En este contexto, los volúmenes de la AOD española (ver gráfico 3) de la época fueron bastante bajos y tan sólo empezaron a tener cierta importancia a partir de 1979, año en el que alcanza el 0,08% de la RNB, equivalente a un volumen total de 164 millones de dólares (US\$).

En 1981 esta ayuda se eleva al 0,13% (238 millones US\$) manteniéndose estable en 1982 con 233 millones de US\$ para posteriormente, registrar un descenso significativo en 1983 pasando a algo menos del 0,05% de la RNB equivalente a un valor total de 71 millones de US\$ (Juárez, 1987).

De acuerdo con algunos autores, este comportamiento inicial de la AOD española no sólo fue el resultado de las limitaciones económicas, sino también, de la presencia de factores como la crisis financiera provocada por la deuda externa de los países en desarrollo que bloqueó el desembolso de los créditos FAD o el

cambio cualitativo en lo referente a la utilización de estos créditos, que pasaron a orientarse más a proyectos de duración plurianual (Juárez, 1987, Jiménez 1985).

Gráfico 3. AOD española 1979-1983



Fuente: Elaboración propia con datos de Juárez (1987).

De igual forma, la cooperación con Guinea Ecuatorial sufrió un paréntesis debido a las diferencias políticas con el régimen de Teodoro Obiang, al tiempo que existieron factores externos como por ejemplo, los retrasos en las negociaciones para las contribuciones a los organismos internacionales o la apreciación del dólar respecto a la peseta (Juárez, 1987, Jiménez, 1985).

En la distribución de la AOD de esta época se puede observar el carácter economicista de la cooperación española y el inicio de una tendencia que posteriormente caracterizaría a esta política, es decir su instrumentalización para favorecer el logro de objetivos en otros ámbitos de políticas, en especial los económicos y comerciales, a través de los créditos del FAD.

Aunque esta situación terminaría generando un efecto perverso en la evolución de la cooperación española, algunos autores coinciden en señalar que la importancia e instrumentalización de los créditos del FAD durante estos primeros años se originó no sólo por una motivación específica de promover las exportaciones españolas, sino también por la combinación de algunos factores

que la favorecían y estaban asociados a la inexperiencia y falta de capacidades en este ámbito.

En primer lugar, este tipo de créditos no suponía un mayor esfuerzo de gestión para la naciente institucionalidad de la cooperación española, al tiempo que en la administración existían otros organismos especializados en crédito exterior (Instituto de Crédito Oficial) con capacidad y experiencia de asumirlos (Riquelme, 1993).

En segundo lugar, la necesidad de consolidar el crecimiento económico y el tránsito hacia una condición de país desarrollado justificaba que se intentase rentabilizar el gasto público que empezaba a destinar a cooperación internacional (Yáñez, 1986).

En tercer lugar, existía la necesidad que las empresas españolas, carentes de experiencia internacional, tuvieran la oportunidad de familiarizarse con las economías de los países en desarrollo, pudiendo así competir con más garantías en las licitaciones internacionales para la asignación de contratos en proyectos internacionales de desarrollo y por lo tanto, aumentar la tasa de retorno de las nacientes contribuciones de los organismos internacionales (Alonso e Iglesia-Caruncho, 1991, Guedán, 2004).

Aunque durante esta formulación incipiente de la política de cooperación internacional para el desarrollo se presentaron carencias importantes en cuanto a su diseño y gestión, es importante señalar que dichos problemas no fueron el resultado de una intencionalidad o falta de interés, sino de las dificultades de un contexto de limitadas capacidades políticas e institucionales en las que existían otras prioridades que debían ser atendidas en ese momento.

Tabla 4. Primeras experiencias de la cooperación española

Características	Orientación	Actores	Carencias
<p>Política pública incipiente de formulación e implementación de tipo incremental.</p> <p>Ausencia de antecedentes o experiencias relevantes.</p> <p>Creación de un sistema básico de cooperación internacional para el desarrollo.</p>	<p>Promoción de intereses económicos y comerciales nacionales.</p> <p>Normalización presencia y la política exterior en países y regiones con vínculos históricos y culturales.</p>	<p>MEH, Ministerio de Comercio, MAE.</p> <p>FAD, ICI.</p>	<p>Escasez de recursos económicos.</p> <p>Dispersión administrativa.</p> <p>Ausencia de esquemas específicos de planificación, seguimiento y evaluación.</p>

Fuente: Elaboración propia.

3.2. Formulación e institucionalización básica

El final de la transición y la consolidación de sus reformas dieron lugar a un nuevo contexto que favoreció la formulación e institucionalización básica de la cooperación española como política pública.

Este proceso tuvo lugar durante los gobiernos socialistas presididos por Felipe González (1982-1996) y fue el resultado de la combinación de dos tipos de factores: por una parte, la generación de un nuevo marco de políticas basado en la mejora de las condiciones políticas y económicas del país, así como en el interés o preocupación de diversos actores por la promoción del desarrollo y la lucha contra la pobreza en otros países y regiones del mundo; por otra, el aumento del peso e influencia de España en el sistema internacional y la necesidad de articular una política de cooperación internacional para el desarrollo que fuera consecuente con la ética de la solidaridad y la agenda internacional del desarrollo

asumida por sus nuevos socios comunitarios y demás actores con los que empezaba a interactuar en las organizaciones internacionales.

El punto de partida en esta fase de formulación e institucionalización básica se puede ubicar en el reconocimiento sectorial y político de las carencias de la incipiente cooperación española y los desafíos para su articulación en torno a una política y un sistema de gestión que respondiese mejor a las necesidades o particularidades de este ámbito de actuación.

Este reconocimiento se originó en la propia administración, a través de un seminario organizado en 1983 por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), donde representantes del ICI elaboran una serie de ponencias inspiradas en el “Inventario de la Cooperación de la Administración Pública Española con Iberoamérica 1980-1983” y en las que se ponen de manifiesto limitaciones como por ejemplo, la falta de definición política y de una adecuada planificación, la atomización de las acciones e ineficiencia en la utilización de los recursos disponibles o la escasa tecnificación y profesionalización de sus recursos humanos (Fernández, et al., 2009, Jiménez, 1985).

En el plano político, el reconocimiento tuvo lugar en el marco del Senado, a partir de la elaboración de un “Informe sobre Cooperación Internacional en España” elaborado en 1984 por parte de una subcomisión *ad hoc* creada en el seno de Comisión de Asuntos Exteriores (Fernández y Soleto, 1995).

Entre otras cuestiones, en este informe se planteó la necesidad de disponer de una “eficaz política española de cooperación para el desarrollo” y por lo tanto, la superación de problemas de fondo como la ausencia de directrices, la dispersión administrativa, la descoordinación de las acciones de cooperación y su desvinculación de las prioridades de la política exterior.

Las conclusiones de este informe sirvieron de base para la presentación y aprobación de una Moción del Pleno del Senado, donde se aprueban las primeras directrices de carácter político y sectorial para que el gobierno formulase una política pública de cooperación internacional para el desarrollo, entendida desde la perspectiva general de su consideración como componente de la política exterior y su contribución a la interdependencia como medio para poner en práctica “(...) la solidaridad internacional e incrementar los contactos e intercambios económicos, culturales, científicos y técnicos entre los distintos países” (BOCG, 1984).

Entre estas directrices destacaban: la reestructuración administrativa y la unificación de criterios; la formación en la filosofía y técnicas de la cooperación, la aproximación del presupuesto de la cooperación al 0,7% del PIB y su contabilización por programas en los anexos de los Presupuestos Generales del Estado (PGE); el establecimiento de una planificación sectorial y geográfica; la priorización de las acciones en la atención de las necesidades básicas, el fomento de los derechos humanos y la democracia; la creación de un organismo con suficiente jerarquía para la planificación, gestión y evaluación de la cooperación española garantizando la unidad de la acción exterior (BOCG, 1984).

De igual forma, ese mismo año se generaron dos iniciativas novedosas de planificación y reflexión sobre la cooperación internacional para el desarrollo: en primer lugar y con carácter experimental, se puso en marcha un Plan de Cooperación Integral con América Central con el doble propósito de articular la aportación española al plan de pacificación de esta región que se había iniciado tras los Acuerdos de Contadora e implementar una experiencia piloto de programación regional que sirviera para superar las carencias existentes de planificación y gestión; en segundo lugar, un grupo de investigadores españoles y latinoamericanos formuló un programa de cooperación entre grupos de investigación, universidades y empresas que se materializó en la creación del

Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED) y en el que participaron junto a España, 21 países latinoamericanos, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (Fernández, et al., 2009).

En términos generales, estas consideraciones y recomendaciones pueden considerarse como el ingreso o normalización de la cooperación internacional para el desarrollo en la agenda de las políticas públicas, dado que representaron el primer reconocimiento formal, por parte de los poderes públicos de la necesidad y conveniencia de disponer de unos orientaciones, instituciones y recursos para este ámbito de la acción pública española.

Desde una perspectiva de estructura (*polity*) y de proceso (*politics*), puede considerarse al poder legislativo y en particular, al Senado, como un actor clave en el ingreso, evolución y hasta cierto punto, consolidación de la cooperación internacional para el desarrollo en la agenda de políticas de esta época.

Aunque sus recomendaciones no tenían un carácter vinculante en cuanto que se originaban desde informes o mociones, sus consideraciones fueron determinantes para la elaboración de las principales líneas de acción en la formulación e institucionalización básica de la política y el sistema español de cooperación internacional para el desarrollo (Sotillo, 2007).

En efecto, las recomendaciones aprobadas en la moción del Pleno del Senado de 1984 dieron lugar a la promulgación de un Acuerdo del Consejo de Ministros (18 de diciembre de 1987) donde se formularon y aprobaron las primeras “Líneas Directrices de la Política Española de Cooperación al Desarrollo” (Fernández y Soleto, 1995).

Los principios rectores contenidos en este acuerdo se basaban en la aceptación del principio de responsabilidad solidaria en el desarrollo internacional como punto de partida para la atención de las necesidades humanas básicas, el crecimiento económico de los países en desarrollo, la mejora en la redistribución de su renta, la extensión cultural y la promoción de la democracia y la justicia social (Fernández y Soleto, 1995).

Como objetivos estratégicos se establecían el apoyo al crecimiento autosostenido en los países en desarrollo, la mejora a medio y largo plazo de las relaciones económicas entre España y estos países, la potenciación de las relaciones exteriores y el fomento de la cultura española en el mundo; además de asumir el objetivo de la ONU de destinar el 0,7% de la RNB a la AOD (Fernández y Soleto, 1995).

En cuanto a la canalización de la ayuda, se proponía mantener un equilibrio entre la cooperación multilateral y bilateral, aunque para una primera fase se establecía que los incrementos presupuestarios deberían dar prioridad a las acciones bilaterales hasta asegurar una implantación mínima, así como la existencia de una estructura exterior que garantizase los retornos por las contribuciones a los organismos multilaterales (Fernández y Soleto, 1995).

En este contexto, la formulación e institucionalización básica de la política de cooperación siguió teniendo un carácter instrumental que se puede observar en el planteamiento de su adecuación institucional, esquema de planificación y definición de su sistema de gestión.

En términos institucionales, este carácter se empieza a materializar en 1985 con la reestructuración del MAE y la creación de la SECIPI, dependencia que se establece con el propósito de evitar la dispersión y fragmentación de las competencias que se presentaban en el conjunto de la administración, garantizando al mismo tiempo, la existencia componente específico de planificación y evaluación sectorial al interior del MAE (Guedán, 2004).

En efecto, el real decreto (RD) de su creación le asignó, entre otras competencias, garantizar “la dirección, programación, control y evaluación de las actividades en materia de cooperación internacional, cultural, económica, científica y técnica ejecutadas por este departamento, así como de la coordinación de las actividades que en esta área tengan atribuidos otros órganos de la Administración” (RD 1485/1985).

Para reforzar estas funciones se adscribieron a la SECIPI las direcciones generales del MAE que tenían competencias en cooperación internacional, es decir las dirigidas a países en desarrollo y desarrollados (Dirección General de Cooperación Técnica Internacional, la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales y la Dirección General de Relaciones Culturales), además de los dos organismos autónomos que estaban adscritos a este ministerio (el ICI, la CNGE) (Fernández, et al., 2009).

Por su parte, en 1986 se crearon dos comisiones interministeriales para favorecer el logro de los propósitos de coordinación de esta nueva secretaría.

En primer lugar, la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (CICI) con el propósito de servir de mecanismo de coordinación de todas las actividades de cooperación de la administración, facilitar la elaboración de un Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI), presentar al gobierno los criterios básicos que debían mantener los representantes españoles en los organismos internacionales (especialmente en las instituciones de la entonces Comunidad Europea) y colaborar con la SECIPI en el seguimiento de los planes aprobados y ejecutados.

En segundo lugar, la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo, creada con el propósito de coordinar la Administración General del Estado (AGE) con las Comunidades Autónomas (CCAA) y las Entidades Locales (EELL), que en ese momento empezaban a realizar actividades de cooperación

descentralizada, asegurando a su vez la coherencia y complementariedad de sus acciones y el mayor grado de eficacia y eficiencia (Guedán, 2004).

De igual forma, al interior de la SECIPI se creó la Oficina de Planificación y Evaluación (OPE) como dependencia encargada de la planificación y seguimiento de la AOD, la coordinación de la cooperación realizada por otros ministerios, el seguimiento a los trabajos de preparación e ingreso de España al CAD, a la cooperación descentralizada y la gestión de las subvenciones que se empezaban a otorgar a las ONGD.

En el esquema de planificación, el carácter incremental se puede observar en el planteamiento de los PACI los cuales fueron creados en 1986 como una herramienta de planificación y seguimiento de la AOD española y cuya elaboración fue encargada a la OPE para su posterior traslado y aprobación por parte de la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional y del Consejo de Ministros.

Los PACI se empezaron a formular a partir de 1987 y fueron el instrumento donde se empezaron a agrupar todas las acciones de cooperación que las diferentes administraciones, incluida la SECIPI, tenían previsto ejecutar y las cuáles podían ser catalogadas como AOD (o cooperación internacional en sentido amplio), previsiones que se convertían en preceptivas únicamente tras su aprobación por el gobierno y su posterior paso por el Congreso de los Diputados como parte integrante de los Presupuestos Generales del Estado (PGE).

De acuerdo con Riquelme (1993), más que un instrumento de planificación propiamente dicho, los PACI fueron durante sus primeros años una herramienta de información y agregación de las decisiones de financiación del conjunto de la administración, siendo su principal contribución la obtención de un conocimiento regular de las acciones que se pretendían realizar y el seguimiento que contrastase si dichas predicciones se correspondían o no con las acciones implementadas.

En el plano operativo y de gestión, el carácter incremental empieza a ser más evidente a partir de 1988 con el proceso de reestructuración de la organización y funciones de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) y cuya principal aportación fue la creación Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) como institución responsable de la ejecución y gestión de la cooperación no reembolsable.

Tomando como referencia la experiencia de otros países donantes de AOD, la AECI se estableció como organismo autónomo del MAE con el propósito de generar una estructura de gestión de la cooperación no reembolsable en dos niveles diferenciados, la SECIPI como instancia programática y política, y esta nueva agencia como órgano de ejecución (Fernández, et al., 2009)

En particular, a la AECI le fueron asignados dos fines “sin perjuicio de las competencias de los distintos Departamentos ministeriales y de las Entidades y Organismos adscritos a los mismos”. Por una parte, “fomentar el crecimiento económico y el progreso social, cultural, institucional y político de los países en vías de desarrollo y, en especial, de los que tienen un ascendiente hispano”. Por otra, “favorecer el estrechamiento de los lazos de entendimiento y cooperación entre los países desarrollados, especialmente de los integrados en las Comunidades Europeas” (RD 1527/1988).

De igual forma, se le asignaron seis funciones básicas: “fomentar, coordinar y ejecutar programas y proyectos de cooperación para el desarrollo en el campo económico, cultural, científico y técnico; promover y prestar su concurso a la realización de los programas que, con objetivos coincidentes, puedan establecer otros organismos públicos nacionales e internacionales; apoyar e incentivar las iniciativas públicas o privadas que contribuyan a la consecución de los fines de la Agencia; realizar y difundir estudios relevantes para el progreso de los países menos desarrollados; participar en la defensa y difusión de la lengua española y de las demás lenguas hispánicas; desarrollar, en el marco de la legislación

vigente, cuantas otras actividades puedan contribuir al cumplimiento de sus fines” (RD 1527/1988).

Como elemento clave de esta nueva estructura operativa y de gestión, también se estableció una red de Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC), dependientes de la AECI, que se distribuyeron en los países destinatarios de la cooperación española, especialmente en los de América Latina.

La función asignada a estas OTC fue la ejecución de los programas y proyectos de asistencia técnica iniciados por cualquiera de los órganos de la administración, concertándose con las autoridades del país receptor y haciendo un seguimiento de la evolución mediante la realización de informes.

No obstante, no estaba muy clara la naturaleza jurídica de estas oficinas y aunque solían estar localizadas en las embajadas, tampoco se tenía certeza sobre su dependencia geográfica y funcional respecto a éstas, así como al instituto geográfico de la AECI del que dependían (Fernández, et al., 2009).

A parte de la creación de la AECI, la mencionada reestructuración de SECIPI agrupó las funciones de esta secretaría en dos direcciones generales: la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DGREI) que ya existía y a la que se le encomendó la elaboración, propuesta y aplicación de políticas en materia de relaciones económicas bilaterales, relaciones económicas técnicas y de desarrollo en los organismos multilaterales, cooperación en comunicaciones internacionales y asuntos energéticos, coordinación de los programas comunitarios de cooperación para el desarrollo; y la Dirección General de Relaciones Culturales y Científicas que sustituyó a la de relaciones culturales, desapareciendo la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional, cuyas sus funciones fueron absorbidas por la AECI.

De igual forma, con esta reestructuración de la SECIPI se suprimieron los antiguos organismos autónomos de base geográfica, pasando a integrarse en la AECL, que fue estructurada como organismo autónomo con rango de subsecretaría y articulada en tres centros directivos: el Instituto de Cooperación Iberoamericana, el Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe (ICMA) y el Instituto de Cooperación para el Desarrollo (ICD), a los cuales se les encargó la tarea de desarrollar o promover proyectos de cooperación económica, financiera, científico-técnica y cultural en sus respectivas zonas geográficas (Riquelme, 1993)

De acuerdo con Riquelme (1993), a diferencia de las otras dos direcciones generales que mantuvieron una división funcional, la estructura de la AECL terminaría adoptando un criterio vertical que se explica en parte por el hecho de heredar el acervo existente de los organismos precedentes, pero también por el enorme peso de la bilateralidad en las acciones de cooperación de la época.

Como se ha mencionado, en este periodo el ingreso y evolución de la cooperación española en la agenda de políticas tuvo una marcada influencia del Parlamento, institución que desarrolló diversas actividades de impulso y reflexión para la generación de nuevos marcos normativos que permitiesen mejorar la definición e implementación de este ámbito de actuación.

En el caso del Congreso de los Diputados, en 1991 el pleno de esta cámara aprobó una moción por la cual se encargaba a la Comisión de Exteriores la elaboración de un informe sobre los objetivos y las líneas generales de la política de cooperación internacional para el desarrollo (Fernández, et al., 2009).

De acuerdo con Fernández, et al. (2009), a través de este documento se pretendía generar una actualización del marco normativo de la política pública de tal forma que sirviese de base para su reestructuración y mejora tras un primer periodo de reforma e institucionalización básica.

En el plano de los principios, el documento partía de una definición básica del concepto del desarrollo, entendido éste como la mejora de la calidad de vida, la libertad, el reparto de la riqueza, la seguridad y la cobertura de las necesidades básicas con acceso a la sanidad, la educación y la cultura.

La afirmación de principios continuaba con el requerimiento del respeto a los derechos humanos y los valores democráticos como condicionantes de la cooperación española, incluyendo en éstos una referencia particular al objetivo establecido en el Tratado de la UE de orientar la cooperación comunitaria a la consolidación de la democracia, el Estado de Derecho y el respeto a los derechos humanos.

Aunque se pretendía el establecimiento de una forma de condicionalidad política, este requisito se relativizaba matizando que no podía entenderse como un condicionamiento en términos absolutos, sino que debía valorarse la dinámica hacia la democratización, interpretándola de forma flexible, siempre que se respetasen unas condiciones mínimas en los países en desarrollo.

En este documento también destaca el reconocimiento y definición de la política de cooperación internacional para el desarrollo como parte integrante de la política y la acción exterior del Estado y en particular, su función como instrumento para potenciar las relaciones exteriores de España y su contribución a la seguridad, la paz y la estabilidad internacional.

En el documento también se mencionaban otras cuestiones relacionadas con lo que debería ser el marco legal y la estructura de gestión de la cooperación española. En el primer caso, se planteaba la necesidad de establecer una regulación específica en cuestiones como las condiciones laborales de las personas cooperantes en el exterior, la actuación de las ONGD, la reforma del FAD y el impulso de una Ley de Mecenazgo.

En el segundo, se dedicaba un espacio a temas relacionados con la programación, aplicación y control de los programas y proyectos de desarrollo, donde se señalaba la necesidad de elaborar planes concretos para cada país, de armonizar los criterios entre donante y receptor y de fomentar la participación de inversores locales en los programas de desarrollo.

En el caso del Senado, esta cámara elaboró en 1994 una ponencia de estudio de la política de cooperación en la que se realizaba un análisis general sus antecedentes, evolución y rasgos distintivos, así como de las orientaciones que en ese momento se estaban generando por parte de las principales organizaciones internacionales de promoción del desarrollo.

Como sintetiza Fernández. et al (2009), en el documento se señalaba que las líneas directrices de 1987, entonces vigentes, se habían visto fortalecidas por las nuevas orientaciones del Congreso de los Diputados, introduciendo prioridades como la formación de recursos humanos, la reforma institucional y la dinamización del tejido económico y productivo de los países receptores como sectores prioritarios, al tiempo que manifestaba el escepticismo sobre un futuro incremento del volumen de la AOD.

En el plano de la cooperación bilateral, el informe retomaba las prioridades geográficas tradicionales, aunque introduciendo la condicionalidad de la AOD en relación con el respeto de los derechos humanos como un factor susceptible de reducir considerablemente las aportaciones a determinados países en desarrollo, tal como había sucedido en Guinea Ecuatorial en la década de los ochenta.

De igual forma, destacaba como aspecto positivo la introducción de los temas de género y el medio ambiente en la planificación de cooperación, el incremento de la cooperación descentralizada y la labor de las ONGD en la sensibilización y movilización de la sociedad española.

El informe terminaba con una síntesis de las aportaciones hechas por diferentes actores y expertos que procedían de sectores diversos. En el caso de la SECIPI, se señaló la necesidad de una ley de cooperación que regulara las competencias institucionales y el régimen del personal, la escasez de medios, su excesiva dispersión y la falta de un presupuesto unitario, la falta de coordinación y la necesidad de reforzar el papel de la CICI o la reforma de los criterios del FAD.

En el caso de las ONGD, la Coordinadora de ONGD (CONGDE) señalaba la necesidad de centrar las prioridades de la política de cooperación en la lucha contra la pobreza y su desvinculación de intereses económicos comerciales, al tiempo que apostaba por la coherencia de toda la política económica y comercial con los objetivos de desarrollo.

De igual forma, reivindicaba mejoras en la planificación, la disminución del FAD y el aumento del papel de las ONGD, a través de la cofinanciación y la participación en los diversos estadios de formulación, ejecución y evaluación de la política de cooperación del gobierno, además de la regulación del estatuto de los voluntarios y cooperantes que participaban en proyectos de cooperación.

En el caso de los actores privados, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) y la Confederación Española de Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME) insistieron en la necesidad de reforzar el papel de la empresa española en inversiones favorables al desarrollo en los países destinatarios de la AOD, manteniendo al FAD como instrumento preferente de este tipo de contribuciones.

Por su parte, algunos expertos señalaron la necesidad de iniciar un proceso de racionalización que permitiera homologar la AOD con la del resto de países donantes del CAD, lo cual incluía tramitar una ley de cooperación, elaborar una planificación a medio plazo, modificar la regulación del FAD, revisar la concentración geográfica y sectorial, el establecimiento de un marco estable de

colaboración con los actores de la cooperación descentralizada y la inversión en la formación profesional de los cooperantes.

En este proceso de formulación e institucionalización básica de la política de cooperación también influyeron otros factores sectoriales directamente vinculados a la necesidad de homologación o adaptación de la cooperación a española a las prácticas del resto de países donantes de AOD, así como a la presión e influencia de las organizaciones de la sociedad civil en la mejora del papel de España en la promoción del desarrollo y la erradicación de la pobreza en el mundo.

Aunque existían algunas reservas internas sobre la conveniencia de someterse a la disciplina del CAD, sobre todo en lo referente a la cooperación reembolsable del FAD, la opinión generalizada en la administración era que el ingreso al CAD no podía seguir postergándose debido a la conveniencia y aporte que esto suponía para el aumento de la presencia española en las instancias multilaterales de decisión en el sistema internacional, así como por el hecho que representaba una decisión acorde con la nueva condición comunitaria donde ya se encontraban la casi totalidad de sus socios europeos (Alonso, 2003).

En la práctica, esta incorporación de España al CAD implicó la generación de incentivos para dinamizar el proceso de cambio que en ese momento estaba experimentando la política de cooperación, sobre todo en aspectos como su marco doctrinal, instrumentos y mecanismos de gestión, de tal forma que se pudiesen corresponder con las prácticas del resto de países donantes de AOD.

Además de actuar como incentivo para el impulso de las reflexiones y cambios que permitiesen el cumplimiento de su doctrina y normativa, la integración en el CAD también supuso la generación de una serie de ventajas y oportunidades para la mejora de la política española de cooperación, a partir del asesoramiento y coordinación que se iba a empezar a recibir por parte del comité y en particular, de sus evaluaciones entre pares, donde cada cuatro años, se realiza un

diagnóstico detallado de la política y el sistema de cooperación y se formulan recomendaciones específicas sobre los aspectos que deben cambiarse o mejorarse (Alonso, 2003).

De acuerdo con Alonso (2003), resulta difícil valorar hasta qué punto el ingreso de España a la UE contribuyó a la mejora o perfeccionamiento de la política de cooperación, pero se puede afirmar que difícilmente se hubiese podido seguir con la dinámica de cambio sin las oportunidades que brindaba el trabajo en común con los nuevos socios europeos, la mayoría de ellos miembros del CAD y con amplia experiencia en este campo, así como por la imperativa adopción del acervo comunitario en materia de desarrollo y cooperación.

En este periodo, la sociedad civil y, en particular las ONGD, empezaron a desempeñar un papel más activo en los debates sobre el desarrollo y la erradicación de la pobreza en el mundo y la forma en que España podría contribuir al logro de estos objetivos en el contexto de nuevos marcos institucionales y de gestión más eficaces y transparentes.

Durante 1994 se produjeron una serie de movilizaciones sociales para exigir el destino del 0,7% del PIB a la AOD, reivindicaciones que influyeron en la incorporación de la promoción del desarrollo y la lucha contra la pobreza en las agendas de diversos actores políticos (incluidos los partidos) y el compromiso de las diferentes administraciones y tomadores de decisiones con estos temas (Fernández, et al. 2009).

En la medida que la presión social sobre el gobierno, los partidos políticos y las administraciones públicas fue aumentando, las movilizaciones terminaron convirtiéndose en un elemento importante en la generación de la agenda para el proceso de formulación e institucionalización de la política de cooperación y, en particular, de los pronunciamientos del Parlamento.

Tabla 5. Referentes de la política de cooperación 1982-1996

Referente	Contenido
<p>Líneas Directrices 1987/Acuerdo Consejo de Ministros (Basadas en el Informe del Senado de 1984)</p>	<p>Principios: responsabilidad solidaria, atención necesidades humanas básicas, crecimiento económico, desarrollo democrático</p> <p>Objetivos: crecimiento auto sostenido, mejora a medio y largo plazo relaciones económicas, potenciación de las relaciones exteriores y fomento de la cultura española. Asumir compromiso 0,7%.</p> <p>Prioridades geográficas: ALC 45%, África 38%, Oriente Medio 4%, Asia, Pacífico 9%, otros países 4%.</p> <p>Sectores: acción intensiva (agricultura, sanidad, enseñanza del español, formación profesional, apoyo al desarrollo institucional e infraestructura básica) y acción selectiva (industria, investigación, energía y materias primas).</p>
<p>Informe del Congreso 1992</p>	<p>Principios: mejora de la calidad de vida; libertad, reparto de la riqueza; seguridad y cobertura de las necesidades básicas; democracia y DDHH; cooperación como parte integrante de la política exterior.</p> <p>Objetivos: contribuir a la seguridad, la paz y la estabilidad; potenciar las reformas institucionales, el saneamiento económico y la formación de recursos humanos; negociación multilateral de la deuda externa y replanteamiento de los planes de ajuste estructural. Llegar al 0,35% de AOD/PIB en 1995 y el 0,7% en el año 2000.</p> <p>Prioridades geográficas: 45% ALC, 30% Magreb, 15% Guinea Ecuatorial, 10% otros países.</p> <p>Prioridades sectoriales: cobertura de las necesidades básicas, reforzar el tejido económico y la reforma de la administración, proyectos de desarrollo integrado, industrialización, transporte y agricultura, actividades de mutuo interés económico</p>
<p>Informe del Senado 1994</p>	<p>Escepticismo sobre futuro incremento del volumen de la AOD; condicionalidad de la ayuda en relación con el respeto de los DDHH; recomendaciones de introducir mecanismo de coordinación de la cooperación descentralizada (a través de la AECI) de formulación de una ley específica de cooperación</p>

Fuente: Elaboración propia.

De igual forma, las movilizaciones sociales permitieron que la CONGDE y el sector de las ONGD se consolidara y aumentara su presencia pública, influyendo de esta forma en el interés que se empezó a generar en el conjunto de la ciudadanía por las cuestiones relacionadas con el desarrollo y la lucha contra la pobreza en otros países y regiones del mundo²³.

Como se ha podido observar, en esta etapa la política de cooperación experimentó una mejora sustantiva de sus dimensiones normativas e institucionales. No obstante, se siguieron presentando algunas carencias derivadas de la interpretación dual de la cooperación española como instrumento de promoción de intereses económicos y comerciales, y como un mecanismo de contribución al logro del desarrollo y la erradicación de la pobreza en el mundo.

Enmarcada en un contexto de incrementalismo desarticulado, esta dualidad fue particularmente evidente en la configuración de una confusa división de las modalidades de cooperación, las cuales respondían a un reparto de competencias entre distintos departamentos ministeriales y órganos de la administración y, en especial, en la consolidación de un sistema con dos grandes centros de decisión:

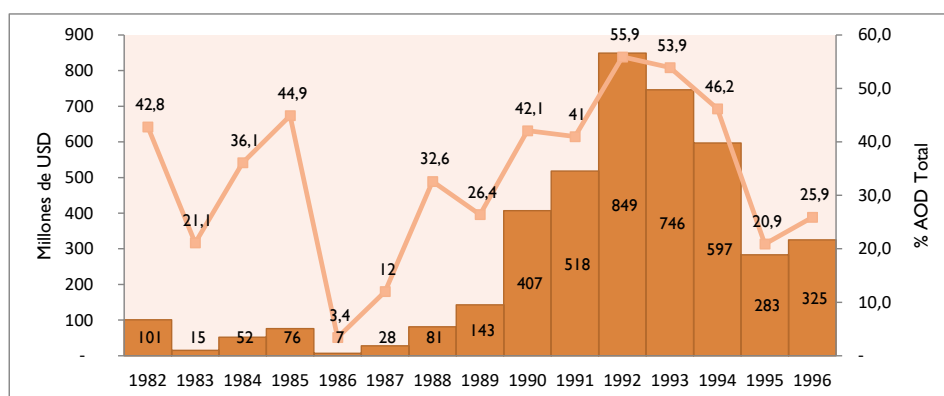
Por una parte, el Ministerio de Comercio y Turismo (MCT) como institución responsable de la cooperación reembolsable de los créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), y de las contribuciones a los organismos financieros internacionales. Por otra, el Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE) como institución responsable de la cooperación no reembolsable y de buena parte de las contribuciones a los organismos de la ONU (Riquelme, 1993, Alonso, 2004, Fernández, et al., 2009).

²³ En 1986 cuando se creó la coordinadora estaba integrada siete organizaciones, en 1997 el número había ascendido a 93 con más de 1.200.000 personas asociadas en estas ONGD y un presupuesto gestionado de casi 276 millones de US\$.

En este sentido, la principal característica de la cooperación bilateral de esta época fue el escaso peso de la cooperación no reembolsable, dada la preponderancia de los créditos del FAD (ver gráfico 4) y de las motivaciones de un modelo de cooperación que no siempre se correspondía con los objetivos propios de la cooperación internacional para el desarrollo.

Hasta prácticamente la mitad de la década de los noventa, este componente de la AOD estuvo identificado con los créditos del FAD, los cuales mantuvieron un peso promedio cercano al 48% durante el periodo 1990-1996, un porcentaje cuatro veces superior a la media del 10% registrada en el resto de los países del CAD (Alonso, 1999 y Gracia 1999).

Gráfico 4. Los créditos FAD en la AOD española 1982-1996



Fuente: Elaboración propia con datos del CAD.

El problema con los créditos FAD era precisamente que su objetivo de ayuda al desarrollo se contradecía con el objetivo comercial que explícitamente los motivaban, situación que tendía a incrementarse por la falta de claridad en la ejecución de la cooperación financiera y la escasa transparencia en el uso de estos créditos por parte de algunas empresas y otros agentes privados.

En particular, el problema se acentuaba porque estos créditos no cumplían con los criterios del CAD en el sentido que debían estar orientados al desarrollo de los países receptores y no sólo, ni principalmente, a financiar operaciones comerciales del donante.

Como señala Granell (1997), esta fue de las cuestiones que más se cuestionaron en la primera evaluación del CAD a la cooperación (realizada en 1994), donde se señalaba la mayoría de los créditos del FAD, si bien cumplían en algunos casos las condiciones de concesionalidad, constituían un instrumento de fomento a la exportación y no de cooperación para desarrollo, por lo que difícilmente podrían ser considerados como AOD.

Tabla 6. Efectos negativos de la ayuda ligada tipo FAD

- Las compras de los bienes y servicios del donante a los que obliga la devolución de los créditos ligados suponen un sobreprecio para el país receptor pues este no acude al libre mercado.
- Recibir créditos ligados puede suponer un menor ritmo de crecimiento ya que estas importaciones a menudo suplen la oferta nacional.
- Los proyectos de ayuda ligada tienden a enfatizar la importación de bienes intensivos en capital del receptor, aumentando su dependencia tecnológica y generando una demanda de repuestos y mantenimiento de los bienes de equipo importados que, a su vez, debe suplirse con más importaciones.
- Los retornos de los créditos ligados minoran el valor real de la ayuda.
- La cooperación al desarrollo se realiza bajo un modelo dominado excesivamente por la oferta, ya que las empresas solicitantes de ayuda financiera emprenden proyectos que no tienen por qué coincidir con los intereses y prioridades del país receptor.

Fuente: Tomado de González y Larrú (2004: 9).

Respecto a la cooperación bilateral no reembolsable, ésta empezó a tener cierta relevancia a partir de 1992 como resultado del inicio de la consolidación de la cooperación por proyectos y la cooperación descentralizada, modalidades en las que las ONGD fueron sus principales protagonistas (Alonso, 1999).

Este tipo de cooperación por proyectos se introdujo en 1992 a través de la implementación del Enfoque del Marco Lógico (EML)²⁴ y su obligatoriedad de aplicación para la presentación de propuestas de cofinanciación de las ONGD así como para todos los proyectos ejecutados por la AECI (Fernández, et al., 2009).

En esencia, con la incorporación de esta herramienta de planificación se buscaba superar la falta de un sistema homologado para la gestión de los proyectos de desarrollo en los países receptores, situación que generaba varios inconvenientes, entre ellos la ausencia de objetivos claros la eficacia de la gestión y la imposibilidad de evaluar el grado de éxito de una actuación en relación con los resultados y su impacto final (Fernández, et al., 2009).

De igual forma, con el EML se pretendía garantizar la integración operativa de aspectos como la sostenibilidad social, medioambiental, la igualdad de género y la atención a otros grupos sociales tradicionalmente excluidos en la formulación de los proyectos de desarrollo financiados o cofinanciados por la cooperación española, a través de subvenciones a las ONGD²⁵.

En el caso de la consolidación de la cooperación descentralizada, su impacto en el aumento de la cooperación no reembolsable del periodo se empieza a generar a mediados de la década de los años ochenta, a través del apoyo a los procesos de paz y de desarrollo de regiones como Centroamérica o el Sahara Occidental, donde se generan las primeras experiencias de hermanamientos entre ciudades y el establecimiento de fondos locales de cooperación internacional para el desarrollo como el Fondo Vasco o el Fons Català (González y Corral, 1998, Illán 2008).

²⁴ El EML surge en 1990 como respuesta a los desafíos y problemas que presentaba la planificación de la cooperación internacional para el desarrollo, en particular en todo lo referente a la falta de análisis y definición de los objetivos, financiación y factores externos que pueden determinar el éxito o fracaso de un proyecto. Esta herramienta fue desarrollada por el grupo de trabajo sobre metodología de la Agencia Noruega para la Cooperación y el Desarrollo (NORAD) y apoyada e impulsada por la Comisión Europea.

²⁵ Las subvenciones se empezaron a otorgar en 1986 y en 1989 se establece una regulación específica para su adjudicación con recursos provenientes del IRPF y la otorgación a través del MAE o el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

Aunque durante sus primeros años este tipo de cooperación generó ciertas reticencias por parte de la AGE porque se consideraba que este tipo de actuaciones no les correspondían o en su caso, debería producirse desde el MAE, rápidamente fue admitida y avalada dada su importancia e impacto en los volúmenes totales de los desembolsos netos de la AOD española.

En efecto, 1989 la SECIPI comenzó a incluir en sus estadísticas de AOD las cantidades destinadas a fondos o programas de cooperación por parte de las CCAA, y ese mismo año suscribió un convenio con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) para la sistematización de la información sobre las partidas municipales destinadas a este campo (Fernández, et al., 2009).

Tanto por el volumen de recursos, con aproximadamente 425 millones de US\$ en el periodo 1991/1996, como por sus particularidades, este tipo terminaría convirtiéndose en uno de los rasgos distintivos y novedosos de la cooperación española de la época (Alonso, 2003, Illán, 2008).

Entre sus principales aportes, destacaba por una parte, la mayor cercanía con la ciudadanía y la sociedad civil y la consecuente legitimación que se producía a través de la participación de las ONGD en la definición y ejecución de los proyectos de cooperación; por otra, la articulación de un sistema de cooperación mucho más coherente con los objetivos del desarrollo, dado que prácticamente la totalidad de esta cooperación tenía un carácter no reembolsable.

Al final de este periodo de formulación e institucionalización básica de la política de cooperación se llevaron a cabo dos acciones complementarias para el refuerzo del sistema de cooperación: la creación del Consejo de Cooperación y la promulgación de la Ley de Mecenazgo.

En el caso del Consejo de Cooperación, la creación de este órgano estuvo acompañada de un amplio debate entre las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno sobre la naturaleza y competencias que debería tener este órgano consultivo.

Las primeras reivindicaban el establecimiento de una instancia de amplia representatividad social que estuviera dotada de competencias efectivas en materia de programación, control y evaluación de la política de cooperación. Por su parte, el gobierno proponía un organismo consultivo con competencias limitadas y fuerte presencia institucional (Fernández et al., 2009).

Aunque finalmente se terminaría imponiendo la postura del gobierno, la creación de este órgano fue acogida por las ONGD aceptando su participación en el entendido que dicha instancia les permitiría tener un mayor grado de influencia en el proceso de la ley de cooperación que en ese momento se estaba empezando formular y en general, en el conjunto de las acciones y debates programáticos sobre la cooperación española (Fernández et al., 2009).

Específicamente, el Consejo fue creado como una instancia de carácter consultivo adscrita al MAE (a través de la SECIPI) e integrado por 27 miembros, 13 de los cuales correspondían a representantes de la AGE, seis a representantes de las ONGD, cuatro representantes de los agentes sociales y otros cuatro en calidad de expertos (RD 795/1995).

Además de la mayoría numérica del gobierno, en la composición del Consejo de Cooperación se ratificó el carácter dual de la política de cooperación, mediante la designación, en una de las dos vicepresidencias, de la Secretaría de Estado de Comercio Exterior (la presidencia correspondía al MAE y la otra vicepresidencia a la SECIPI), así como de dos representantes del MCT, uno del Ministerio de Obras Públicas, Transportes (MOPT), uno del Ministerio de Medio Ambiente (MMA) y uno del MEH dentro del grupo de los 13 vocales reservados para la administración.

De igual forma, destaca que para el cumplimiento de su principal función, “la fijación de los criterios y prioridades que deben regir la ayuda oficial al desarrollo”, se debían seguir las “(...) directrices en materia de política exterior, económica y comercial establecidas por el Gobierno” y no las orientaciones o prioridades de la cooperación internacional para el desarrollo propiamente dicha (RD 795/1995).

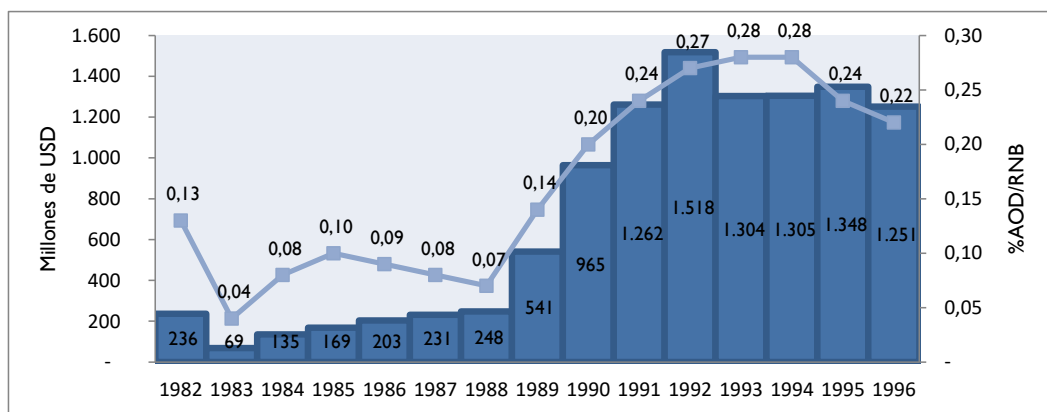
Por su parte, las decisiones del pleno se plasmaban en forma de dictamen o informe y su intervención era perceptiva en todos aquellos aspectos que directamente le atribuía el real decreto de su creación (fijación de criterios y prioridades de la AOD; informar, previamente, los anteproyectos de leyes que se refieran a la cooperación al desarrollo; informar, previamente, el PACI; seguimiento periódico de la ejecución de los proyectos y del nivel de cumplimiento global de AOD), aunque al final su carácter vinculante fue muy controvertido (Fernández et al., 2009).

La Ley de Mecenazgo (Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general) surge como respuesta a las demandas de las ONGD por el establecimiento de una regulación específica para conceder beneficios fiscales a las empresas y a particulares que realizaran donaciones destinadas a programas y proyectos de cooperación internacional para el desarrollo (CONGDE, 1997).

Aunque la promulgación de la ley fue considerada como un avance, desde el punto de vista de las ONGDE su contenido resultó insuficiente porque excluía de sus beneficios a aquellas asociaciones que, aun sin tener ánimo de lucro, no hubiesen obtenido la declaración de utilidad pública concedida por el Ministerio del Interior, situación que en ese momento afectaba al 75% de las organizaciones del sector (CONGDE, 1997).

En este contexto, el conjunto de la AOD española de este periodo tuvo un comportamiento variable, caracterizado por la presencia de tres etapas: la primera hasta 1988, representada por las limitaciones presupuestarias y el estancamiento en los recursos; la segunda hasta 1992, con un crecimiento acelerado que triplica los volúmenes precedentes; y la tercera a partir de 1993, de un ligero descenso y estabilización de los recursos en términos relativamente altos (Alonso, 1999).

Gráfico 5. AOD española 1982-1996



Fuente: Elaboración propia con datos del CAD.

En proporción de la RNB, los desembolsos netos de la AOD alcanzaron un nivel máximo del 0,28% entre 1993 y 1994 (1304 y 1305 millones de US\$) para posteriormente descender al 0,24% en 1995 (1348 millones de US\$) y al 0,22% en 1996 (1251 millones de US\$), situación que llevo a España a ubicarse por debajo del promedio del CAD, siendo mayor la diferencia con respecto al promedio de la UE (CAD, 2019, Alonso, 1999).

En esta etapa tampoco se cumplió el objetivo del 0,36% del RNB que se pretendía alcanzar para 1992 ni del 0,35% recomendado por el Parlamento para 1995. Por el contrario, la AOD se mantuvo en el 0,22%, dos tercios por debajo del objetivo previsto para 1999.

Como señala Alonso (1999), este comportamiento de la AOD fue el resultado de factores que no estaban directamente relacionados con los objetivos o la naturaleza de la política cooperación, sino de otros intereses y motivaciones como el ingreso a la UE o el peso y efecto que tenían los créditos del FAD.

Por ejemplo, el descenso de la AOD en 1995 obedeció exclusivamente a los créditos FAD, dado que los desembolsos de este tipo de créditos habían alcanzado un nivel máximo de 746 millones de US\$ en 1993 y en los tres años siguientes se redujeron a prácticamente a la mitad de dicho importe (235 millones de US\$) para recuperarse ligeramente en 1996.

En opinión de algunos autores, este comportamiento era previsible dado que España había comprometido un volumen importante de créditos del FAD antes de la entrada en vigor, en 1992, del Paquete de Helsinki de la OCDE donde se establecían y se comprometían con nuevas reglas para la asignación de ayuda ligada para países en desarrollo (Fernández, et al., 2009, Alonso, 1999).

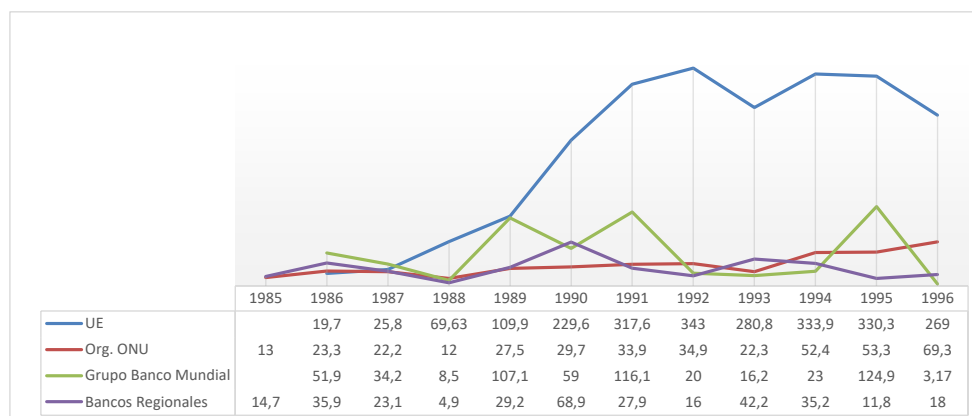
Por su parte, y a diferencia de lo ocurrido en los primeros años de la cooperación española, en este periodo la cooperación multilateral empezó a tener un carácter más estable y definido como resultado de factores como la normalización de la política exterior, la consolidación de la presencia de España en los organismos internacionales o el ingreso a la UE (Fernández et al., 2009).

A partir de 1987 las obligaciones derivadas de la pertenencia como país miembro o los compromisos adquiridos con algunos organismos multilaterales o instituciones internacionales de cooperación, motivaron un incremento del volumen y el peso de este tipo de cooperación en el conjunto de la AOD (ver gráfico 6).

En concreto, las aportaciones del país a los organismos financieros multilaterales de desarrollo (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Asiático de Desarrollo y Banco Africano de Desarrollo), a los organismos no

financieros (agencias de la ONU) y las aportaciones comunitarias, que incluían la contribución española al presupuesto comunitario (programas con los países del Mediterráneo, cooperación con países de Latinoamérica y Asia, etc.) y las contribuciones extrapresupuestarias al Fondo Europeo de Desarrollo (FED)²⁶.

Gráfico 6. AOD española multilateral 1982-1996



Fuente: Elaboración propia con datos del CAD.

No obstante, se debe mencionar que el peso adquirido por esta modalidad de cooperación no respondía a un planteamiento estratégico que permitiese tener una mayor participación e influencia en la gestión de esos fondos multilaterales, convirtiéndola por tanto, en una forma de externalización que facilitaba y justificaba el incremento y la contabilización de los desembolsos globales de la AOD española (Fernández, et al., 2009, 2009).

En términos geográficos, durante este periodo la AOD tuvo una orientación preferente hacia los países de América Latina, región que en promedio llegó a recibir cerca del 40% de los flujos totales de ayuda con máximos de 433,5 y 478,6 millones de US\$ en 1992 y 1993. A diferencia de la tendencia del CAD, otras regiones como el África Subsahariana y Asia recibieron porcentajes mucho menores, equivalentes al 20% y 17% respectivamente (Alonso, 1999).

²⁶ El FED es el fondo intergubernamental que queda fuera del presupuesto de la UE y al que contribuyen los Estados miembros con diferentes cuotas. Su objetivo es promover el desarrollo económico, social y cultural en los estados de África, Caribe y Pacífico (ACP) y territorios de ultramar y es gestionado por la Comisión Europea y se programa y ejecuta por periodos de cinco años y el vigente es el undécimo correspondiente al periodo 2014-2020.

De acuerdo con Alonso (1999), en esta pauta de distribución geográfica de la AOD del periodo, la ayuda a los países menos desarrollados, incluida la ayuda multilateral imputada, ascendió en 1995 al 0,4% de la RNB (100 millones de US\$ aproximadamente), uno de los coeficientes más bajos entre los países del CAD y muy por debajo del objetivo internacional del 0,15% de la RNB. Por el contrario, la ayuda recibida por países de renta media (PRM) alcanzó un coeficiente mayor cercano al 57% (392 millones de US\$ aproximadamente)

En opinión de este autor, esta desigual distribución de la ayuda obedeció principalmente al efecto y peso de los créditos del FAD, que sólo eran asignados a los países que podían demostrar una mayor solvencia o fortaleza económica.

En efecto, al final de este periodo los principales países destinatarios de la AOD española fueron los receptores de los créditos FAD: China con 663 millones de US\$ y México con 662 millones de US\$, seguidos de Marruecos con 381 millones de US\$, Argentina con 263 millones de US\$ y Argelia, Indonesia y Ecuador con más de 200 millones de US\$ cada uno (Fernández et al., 2009).

En términos sectoriales, durante este periodo se registraron algunos cambios en la distribución de la AOD. Entre 1995 y 1996 el volumen de ayuda destinado a sanidad fue cuatro veces mayor al asignado 1991/92 y el correspondiente a educación casi dos veces superior, representando respectivamente el 15% y el 9% de la AOD desembolsada (Alonso 1999, Fernández, et al., 2009).

También se destinaron mayores recursos al abastecimiento de agua y a otras infraestructuras y servicios sociales, al tiempo que se redujo el apartado correspondiente a infraestructuras económicas. El transporte y la energía fueron los sectores más afectados, pero también las comunicaciones y la industria, que recibieron menores recursos que en años anteriores, siendo la agricultura el único sector productivo que no resultó afectado por estas variaciones (Alonso 1999, Fernández et al., 2009 2009).

Como se ha podido observar, en este periodo de la política española de cooperación internacional para el desarrollo se genera un rápido proceso de cambios institucionales y aumentos de recursos que permiten una mejor articulación del sistema de cooperación respecto a su etapa fundacional.

Retomando las consideraciones de Alonso (1999), es posible afirmar que a partir de estos cambios la cooperación internacional para el desarrollo en España logra alcanzar un estatus básico como política pública en el que destacan dos tipos de particularidades o fortalezas.

Por una parte, la consolidación presupuestal e institucional que se generó a partir de la creación de un marco institucional e instrumental lo suficientemente desarrollado y la asignación de un nivel de recursos que posibilitó una cooperación relativamente adecuada. Por otra, la diversidad de actores (AGE, CCAA, EELL y sociedad civil) y su influencia en la mejora de la política pública a partir de aportaciones como la cooperación descentralizada y la movilidad social a favor de la cooperación, a través de un tejido de ONGD no muy sólido, pero altamente dinámico y comprometido.

A pesar de los avances y mejoras, durante este periodo también se generaron y potenciaron una serie de carencias y disfuncionalidades derivadas fundamentalmente del carácter y el proceso incrementalista de formulación e institucionalización de esta política pública.

De acuerdo con Fernández y Soleto (1995), la principal carencia de este periodo fue la inadecuación legal y conceptual de la política y en especial, la ausencia de un marco legal que regulase de forma concreta las actuaciones de la cooperación española y que estableciese de forma específica sus principios, objetivos, competencias y estructura administrativa, presupuestaria y de personal.

Tabla 7. Formulación e institucionalización básica de la política

Características	Orientación	Actores	Carencias
Ingreso/normalización en la agenda de las políticas públicas como componente de la acción exterior.	Responsabilidad solidaria en el desarrollo internacional.	Senado y Congreso de los Diputados.	Dispersión administrativa y falta de congruencia legal y conceptual.
Formulación de las primeras líneas directrices e instrumentos de programación.	Crecimiento económico, atención necesidades básicas y promoción de la de la democracia en los países en desarrollo.	MAE: SECIPI, OPE, AECI.	Alto peso de la cooperación reembolsable del FAD.
Institucionalización de un sistema dual de cooperación internacional para el desarrollo.	Promoción de intereses económicos y comerciales nacionales.	Consejo de Cooperación, CICI, CICD. MEH, MCT	
Homologación y adaptación a la agenda internacional y el CAD.	Priorización en PRM, especialmente de América Latina	FAD. CCAA y EELL ONGD	

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con Grasa (1998), aunque la promulgación de una ley no implicaba la existencia de una política pública o en este caso, de un modelo de cooperación más o menos coherente, era evidente que en España, dada la tradición y el contexto, la formulación de este tipo instrumento era necesaria para la superación de un modelo que se había establecido *ad hoc* y por superposición de funciones administrativas.

Para este autor, la promulgación de la ley constituía una ventana de oportunidad para la mejora sustantiva de carencias como, por ejemplo, la falta de claridad respecto de los objetivos y principios inspiradores y su subordinación a otros objetivos comerciales y de política exterior; la descoordinación institucional y la complejidad organizativa bajo un modelo de dirección bicéfalo representado por una parte, por el MAE y por otra el Ministerio de Economía y Hacienda (MEH)

y el Ministerio de Comercio y Turismo (MCT); la poca planificación, seguimiento y evaluación de las diversas modalidades de cooperación; la inestabilidad en el volumen y composición de la AOD; y el excesivo peso de los créditos del FAD.

Aunque llegaron a plantearse varios borradores y propuestas, durante este periodo no fue posible la tramitación y promulgación de una ley de cooperación, entre otras cuestiones por los efectos de la política burocrática, es decir, por el peso e influencia de los intereses del MEH y el MCT, que se oponían a cualquier cambio en la estructura dual de la cooperación reembolsable y no reembolsable.

Retomando las consideraciones de Alonso (1999), las carencias de este periodo de formulación e institucionalización básica de la política de cooperación pueden sintetizarse en tres rasgos distintivos.

En primer lugar, los problemas o fallos en el marco institucional, entendidos éstos como la falta de integración de las instituciones e instrumentos propios de la cooperación no reembolsable y la cooperación reembolsable y la falta de coordinación en la administración y con las CCAA y los gobiernos locales.

En segundo lugar, las deficiencias estratégicas representadas en la anómala composición de la AOD y el alto peso de la cooperación reembolsable, la ausencia de planificación y diseño estratégico de las acciones, la inadecuada selección de países destinatarios de acuerdo con sus niveles de renta y la fragmentación de la política en pequeñas acciones de impacto menor.

En tercer lugar, la insuficiencia de los procedimientos de gestión expresados en la deficiente capacidad de contratación y agilidad operativa de la AECI, la escasa o nula evaluación de los proyectos y acciones y la reducida dotación de personal técnico especializado.

3.3. La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo

En un contexto caracterizado por la generación de nuevos marcos de política con la llegada al poder del Partido Popular (PP) en 1996, el crecimiento económico y la formulación de una renovada agenda internacional del desarrollo, la promulgación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Ley 23/1998 de 7 de julio) supuso uno de los avances más importantes en la institucionalización normativa, la formulación doctrinal y la definición competencial de una política y sistema de cooperación que hasta ese momento carecía de dichos referentes (Fernández et al., 2009).

Entre otras cuestiones, la relevancia y las mejoras introducidas por esta ley (en adelante LCID) se pueden constatar en la valoración del CAD, organismo que en su tercera evaluación a la cooperación española (realizada en 2002), la reconoció como uno de los pocos casos en este organismo de “una ley tan exhaustiva y vinculante en materia de cooperación al desarrollo” (CAD, 2002: 13).

De acuerdo con Fernández et al. (2009), el interés por formular una ley para este ámbito se empieza a materializar a principios de la década de los ochenta a través de un anteproyecto redactado en 1983 por la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional del MAE que buscaba garantizar la unidad de acción del conjunto de actuaciones de cooperación internacional para el desarrollo.

Este anteproyecto no logró prosperar debido a la oposición del MEH y el MCT, los cuáles querían mantener el control y autonomía de la cooperación reembolsable que se realizaba mediante el FAD. En 1985 se produjo un nuevo intento de regulación de la política de cooperación, esta vez a través de una propuesta de real decreto por parte del MAE que no logró salir adelante por la misma razón que el anteproyecto previo (Jiménez, 1991).

En este sentido, durante la década de los ochenta no fue posible la formulación de la LCID, no sólo por la oposición del MHE, sino también por la presencia de algunos cuestionamientos al interior del MAE y otras instituciones de la AGE sobre la pertinencia de establecer una legislación definitiva en ámbito de acción exterior que seguía siendo incipiente y que no tenía un carácter prioritario *per se* (Fernández et al. 2009).

En los últimos años de su mandato, tras la creación del Consejo de Cooperación, el gobierno socialista del presidente González elaboró un nuevo anteproyecto de ley cuyo debate y tramitación volvió a reproducir la tensión y dualidad de intereses entre los estos dos ministerios.

Bajo la influencia del MEH se presentó ante el Consejo de Cooperación una doble iniciativa legislativa representada, por una parte, en un anteproyecto de ley para la de creación de un Fondo de Ayuda Económica al Exterior (FAEX) como sustituto del FAD y por otra, el anteproyecto de la LCID (Fernández et al., 2009).

El debate de esta propuesta en el Consejo de Cooperación fue especialmente intenso debido al desencuentro que se generó con las ONGD y los actores sociales, dado que consideraban que se trataba de una forma de mantenimiento de la cooperación reembolsable y su carácter vinculado a intereses económicos y comerciales, además de que no contribuía a resolver el problema de la dispersión administrativa y la falta de unidad de gestión en el conjunto de la política de cooperación (Fernández et al., 2009).

Aunque la mayoría del gobierno y el voto favorable de los expertos permitió que esta propuesta fuera aprobada por el Consejo de Cooperación, finalmente el anteproyecto no fue presentado en el Congreso de los Diputados, ya que ante el contexto político, la oposición y la falta de apoyos, el gobierno consideró que su tramitación no iba a ser viable (Estrella, 1998).

Tras las elecciones de 1996, el nuevo gobierno del PP inició un renovado proceso de formulación de esta ley motivado básicamente por el compromiso electoral que había asumido en su programa, la presión de las ONGD²⁷ y en menor medida, por la certeza de que era una cuestión que no podía seguir postergándose de manera indefinida si realmente España quería mejorar su política de cooperación y desempeñar un rol más destacado como actor del sistema de cooperación internacional para el desarrollo.

De acuerdo con Grasa (1998), cuando el gobierno popular del presidente José María Aznar tomó la decisión de presentar el proyecto de ley, el MAE fue el encargado de la elaboración de no menos de cuatro anteproyectos que fueron discutidos con los diferentes ministerios y, en especial, con el MEH quien, además del MAE, era el que tenía mayores intereses sobre este tipo de regulación.

Para este autor, en la valoración global del conjunto de estos borradores se podían observar aspectos positivos, intermedios y negativos.

En el primer caso destacaba la voluntad de planificación plurianual, el anuncio de medidas fiscales en beneficio de las ONGD y otros actores sociales, así como la intención de buscar fórmulas de coordinación con la cooperación descentralizada mediante la creación de una Comisión Interterritorial de Cooperación.

En el segundo destacaban la falta de concreción con la que se abordaban numerosos temas, la escasa voluntad de modificar el sistema vigente de cooperación, en especial en lo referente a la unidad de dirección y gestión, y la escasa relevancia de las propuestas para que el MAE empezara a gestionar parte de la cooperación reembolsable.

²⁷ Durante la campaña electoral de 1996 la CONGDE impulsó la firma del denominado compromiso de solidaridad en el que la mayoría de los partidos se comprometieron al logro del objetivo del 0,7%. Por su parte, en 1997 las organizaciones del sector impulsaron una amplia campaña de movilización y presión para que el nuevo gobierno del PP presentara una ley de cooperación y ésta fuera aprobada en el Congreso de los Diputados.

En el tercero se presentaba por una parte, un desajuste conceptual y político entre principios, prioridades, objetivos y entre la planificación, los instrumentos y las modalidades de cooperación y por otra, no se asignaba ningún tipo de autonomía de la política de cooperación respecto a las políticas comercial y exterior, lo cual se traducía en el mantenimiento del estatus y la dualidad de intereses en esta política.

Tras la elaboración de los primeros borradores, en 1997 se somete a consideración del Consejo de Cooperación un anteproyecto definitivo que, a pesar de tener un dictamen positivo (15 votos a favor y tres en contra de los representantes de las ONGD y los actores sociales), fue objeto de críticas y recomendaciones, algunas de las cuales serían tenidas en cuenta en la aprobación del proyecto de ley en el Consejo de Ministros (Fernández et al., 2009, Grasa, 1998).

Las más importantes fueron la inclusión de la promoción del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza como objetivo principal de la política de cooperación, el aseguramiento de la unidad de dirección y gestión del conjunto de la AOD, el fortalecimiento de las instituciones encargadas de la gestión, la mayor precisión en la definición de concepto de ONGD, la regulación del estatuto del cooperante, las formas de participación de otros agentes no estatales, particularmente empresas, así como el perfeccionamiento de los mecanismos de evaluación de la ayuda (Fernández et al., 2009).

A pesar de las mejoras introducidas, el proyecto de ley presentado se caracterizó por la presencia de una serie de carencias y contradicciones de carácter político y sectorial, algunas de las cuales pudieron resolverse durante su proceso de trámite legislativo.

De acuerdo con Grasa (1998), durante el trámite del proyecto en el Congreso de los Diputados se optó por iniciar los trabajos a partir de posturas muy contrastadas, dejando para el pleno la posterior introducción de mejoras que se produjeron a partir de la presentación y aprobación de algunas enmiendas

(principalmente de Convergencia y Unión, el PSOE y el Grupo Mixto) que llevaron a la aprobación del texto definitivo por parte de esta cámara.

Aunque para su trámite en el Senado no se tenía previsto la realización de cambios sustanciales en el proyecto de ley, finalmente se produjeron algunas modificaciones que llevaron a una mejora generalizada del texto.

Entre ellas destacan la definición conceptual de la cooperación internacional para el desarrollo desde un óptica mucho más precisa y acorde con la práctica del resto de países del CAD; la formulación de unos principios y objetivos más próximos a los contenidos y orientaciones de la agenda internacional del desarrollo; la inclusión del conjunto de la administración entre los componentes del Consejo de Cooperación y la posibilidad que entidades de segundo nivel vinculadas a las administraciones locales pudiesen asumir la representación de éstas en la Comisión Interterritorial; la sujeción de los créditos del FAD o eventuales sustitos a los principios, objetivos y disposiciones generales de ley, así como la eliminación de la referencia preferentemente ligado en los fondos de cooperación reembolsable; el refuerzo de la concepción y la necesidad de evaluación de la política, más allá de la noción tradicional de seguimiento; la definición más precisa y delimitada de las ONGD y la inclusión del criterio de organización sin ánimo de lucro para poder acceder a subvenciones y ayudas públicas; y la posibilidad de que el MAE pudiera ejercer la unidad de dirección en el conjunto de la política y las acciones de cooperación (Granel, 1998).

Como destaca Alonso (2004a), la aprobación de la LCID representó un paso importante en la institucionalización normativa de la política de cooperación, ya que en esta norma se logra establecer de forma sistemática y con un enfoque apropiado, sus principios y objetivos, las instituciones, competencias e instrumentos.

A nivel normativo o de estructura, define a la cooperación internacional para el desarrollo como una política pública a la que, siendo parte de la acción exterior del Estado, se le otorga un alto grado de autonomía al establecer sus propios objetivos de promoción del desarrollo humano y lucha contra la pobreza, diferenciándolos de otros objetivos de la política exterior (Sanahuja, 2006).

De igual forma, establece un marco doctrinal basado en el concepto de desarrollo humano y la necesidad de concebir la lucha contra la pobreza como objetivo central de todas las actuaciones de la cooperación española, definiendo para ello una serie de objetivos que recogen los aspectos básicos de la agenda internacional (la promoción de la igualdad de género, la sostenibilidad ambiental, la gobernanza democrática y los derechos humanos) (Alonso, 2004a).

En el plano programático incorpora un nuevo componente estratégico, a través de la definición de un ciclo de planificación basado en cuatro instrumentos: el Plan Director de la Cooperación Española elaborado para periodo de cuatro años como referente político-estratégico de la política de cooperación; el PACI que concreta las orientaciones del Plan Director en cada uno de sus años de vigencia; las Estrategias Sectoriales para orientar la cooperación en cada uno de sus ámbitos especializados de trabajo; las Estrategias País que definen la concreción de las tareas de cooperación a realizar en cada país beneficiario de la AOD (Alonso, 2004a).

En el ámbito ejecutivo se realiza un esfuerzo por la integración de los instrumentos de cooperación, resolviendo en cierta forma el carácter dual o bicéfalo de la política, mediante la asignación de sus funciones directivas al MAE y la vinculación del conjunto de instrumentos a los objetivos de promoción del desarrollo humano y de lucha contra la pobreza (Alonso, 2004a).

En el plano de la coordinación de actores, además de reafirmar el papel del Consejo de Cooperación e institucionalizar la Comisión Interterritorial de Cooperación como ámbito de coordinación entre la administración central, las

CCAA y los gobiernos locales, también se establece la creación en el seno del Congreso de los Diputados de una comisión para el seguimiento de esta política.

Tabla 8. La LCID y la organización normativa de la política

Principios	Desarrollo humano, derechos humanos y libertades individuales, corresponsabilidad entre Estados, crecimiento económico equitativo y sostenible, coherencia de políticas, unidad de acción del Estado en el exterior
Objetivos	Promoción del desarrollo sostenible humano, social y económico para contribuir a la erradicación de la pobreza, mediante: el desarrollo socioeconómico, la seguridad, la paz, la democracia y los derechos humanos y la ayuda humanitaria. Incluyen, además, la coherencia entre los principios de la cooperación española y las relaciones políticas, económicas y culturales con los países en desarrollo
Prioridades geográficas	América Latina, los países árabes del Norte de África y Oriente Medio, así como otros países menos desarrollados que tienen vínculos culturales e históricos especiales con España
Prioridades sectoriales	Necesidades sociales básicas, derechos humanos e igualdad de oportunidades, las infraestructuras y el sector productivo, la participación social, el fortalecimiento de las instituciones, el gobierno, la protección del medio ambiente, la cultura y la investigación.
Planificación	Plan Director, PACI - planes sectoriales y geográficos
Instrumentos	Cooperación técnica, cooperación económica y financiera, ayuda humanitaria, educación para el desarrollo
Órganos rectores	Congreso de los Diputados, MAE, SECIPI Otros ministerios, CCAA y EELL
Órganos consultivos y de coordinación	Consejo de Cooperación al Desarrollo, Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo, Comisión Interministerial de Cooperación Internacional
Órganos ejecutivos	AECI, OTC

Fuente: Elaboración propia.

Por último, se establece un principio de coherencia de políticas para intentar garantizar la coherencia de esta política con el resto de las políticas públicas que pudieran tener efectos en los países en desarrollo, principio que se formula en una línea muy próxima a lo establecido en el Tratado de la UE (Sanahuja, 2006, Alonso, 2004a).

A pesar de los avances descritos y el alto grado de aceptación que tuvo entre los diferentes actores del sistema español de cooperación²⁸, es importante señalar que en la LCID quedaron varias cuestiones operativas sin resolver, las cuales fueron pospuestas para un posterior desarrollo reglamentario.

Por ejemplo, la organización, fines, funciones y competencias de la AECI que se postergan a “lo que disponga su Estatuto, que será aprobado por el Gobierno, conforme a lo previsto en el artículo 62 de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado” (Art 25); el funcionamiento del Consejo y la Comisión Interterritorial de Cooperación, la regulación laboral de los cooperantes en el exterior o las denominadas “Dotaciones presupuestarias dirigidas a la concesión de microcréditos y de créditos rotatorios destinados a la mejora de las condiciones de vida de colectivos vulnerables y a la ejecución de proyectos de desarrollo social básico” (Art. 28),

Retomando las consideraciones de Sotillo (2007), es posible afirmar que la principal carencia de la LCID fue el marcado carácter generalista del texto y el amplio margen de interpretación que, posteriormente, terminaría influyendo en la institucionalización de la estructura dual de la cooperación española y en algunas de las tensiones entre sus actores político-administrativos.

²⁸ En sentido amplio, la denominación de sistema de cooperación en España hace referencia al conjunto de actores públicos y privados que participan o influyen en la formulación, implementación y evaluación de la política.

Por ejemplo, en el plano político-normativo los Art. 3 y 5 establecen que esta política “es parte de la acción exterior del Estado y se basa en el principio de unidad de acción del Estado en el exterior” y que sus prioridades “responderán a las prioridades de la política de exterior”.

No obstante, bajo la acotación “en el marco de sus respectivas competencias” (Art. 17 y 25), también se establece que las acciones de cooperación internacional para el desarrollo podrán ser ejecutadas por cada departamento o dependencia de la administración, formulación que en la práctica permite que el resto de los órganos de la administración mantengan el control de su ámbito particular de cooperación con independencia de la función de dirección política que la ley le asigna al MAE.

Por su parte, en el ámbito de la gestión, el Art. 25 se refiere a la AECI como “el órgano de gestión de la política española de cooperación internacional para el desarrollo”, pero con el respectivo matiz “sin perjuicio de las competencias asignadas a otros departamentos ministeriales”, formulación con la que se preservó el ámbito competencial previo a la ley.

De igual forma, el Art. 28 sobre financiación y ejecución bilateral ratificó la estructura dual de la cooperación española al reconocer que junto al MAE, el MEH fuese el responsable de gestionar los recursos “con cargo a los cuales se instrumentarán créditos concesionales en los términos internacionales vigentes en materia de crédito a la exportación con apoyo oficial”.

Desde la perspectiva de análisis propuesta en esta tesis, es importante señalar que uno de los aspectos más representativos de la LCID no son sus avances o carencias normativas y doctrinales, sino sus efectos no previstos en términos de generación de una dinámica de formalismo y confusión entre la política, los instrumentos y sus actos administrativos.

El hecho de que la ley terminarse equiparándose a la política (una situación bastante frecuente en otras políticas), y que su materialización se terminarse vinculando al desarrollo y aplicación de sus productos administrativos, influyó en la posterior generación de un curso de acción en el que la elaboración de los actos formales de implementación y sus productos administrativos terminaron convirtiéndose en un fin en sí mismo.

Esta dinámica se puede observar en la generación y prevalencia de dos tendencias. Por una parte, la presencia de un cierto tipo de formalismo que asocia y equipara la existencia de la política con el cumplimiento de los requisitos de elaboración de los instrumentos previstos en el ciclo de planificación (Plan Director, PACI, estrategias sectoriales, geográficas) y que considera que la política solo es viable si se llevan a cabo los desarrollos normativos, se corrigen sus carencias, e incluso si se reforma esta ley. Por otra parte, la existencia de un racionalismo técnico que desvirtúa la naturaleza instrumental de los actos de implementación, alejándolos de su carácter programático y convirtiéndolos en productos de reflexión, debate, posicionamiento y aspiraciones normativas.

CAPITULO IV: COMPARACIÓN ENTRE LOS GOBIERNOS POPULARES Y SOCIALISTAS

4.1. Formulación de la política

La diferenciación en la formulación de la política de cooperación internacional para el desarrollo entre los gobiernos populares y socialistas tiene un carácter relativo y, como tal, se ubica en un plano donde se produce una doble conceptualización de esta como política como problema normativo y como cuestión procedimental o de trámite en la acción de gobierno.

4.1.1. Definición-representación del PP

En los gobiernos populares la definición-representación del problema tiene un carácter procedimental y un nivel de prioridad que depende implícita y explícitamente de otras preferencias e intereses en la agenda de políticas.

En particular, esta definición-representación del problema presenta dos variantes. La primera se caracteriza por la imprecisión de los contenidos y alcances de la política, su escasa alineación o correspondencia con la agenda internacional y la poca relevancia en la agenda gubernamental. La segunda destaca por un mayor grado de elaboración doctrinal y normativa, su alienación con los planteamientos de la agenda internacional y la incorporación de una reflexión y planteamiento marco para la consolidación de este ámbito en la acción de gobierno y el modelo de acción pública.

La primera variante se puede observar en el primer Plan Director de la Cooperación Española (2001-2004), documento donde el segundo gobierno del presidente Aznar plantea una política genérica y cuyo alcance se limita a la reiteración de las disposiciones básicas de la LCID, la reafirmación de algunos

contenidos de la agenda internacional y la definición ambigua de sus objetivos, estrategias e instrumentos.

Todo ello en un marco de adaptación o retorno implícito al enfoque economicista del desarrollo y de una consideración realista de esta política como instrumento de promoción de los intereses económicos y comerciales de España en los países en desarrollo, así como de subordinación a otros intereses de política exterior y de cumplimiento de los preceptos de equilibrio fiscal como condición para la asignación de los flujos de ayuda.

Entre otras cuestiones, estos planteamientos se pueden constatar en la consideración de la promoción del “desarrollo humano y social sostenible, equitativo y participativo” y la “lucha contra la pobreza” como parte del “sustrato” de una política del gobierno que, en su dimensión exterior, “defiende la economía de mercado, la libertad de comercio, el desarrollo del sector privado, la liberalización de la actividad económica y una distribución más justa de la riqueza” (SECIPI, 2001: 3).

De igual forma, se puede observar en la consideración del desarrollo internacional como un proceso que se genera a partir de la combinación de tres factores: “la inversión pública y privada, tanto nacional como internacional, el comercio libre y la Ayuda Oficial al Desarrollo”, asignando a los dos primeros, un carácter preferente como ejes de lo que este gobierno considera el “círculo virtuoso del desarrollo” (SECIPI, 2001: 5).

Aunque sea legítima, esta reinterpretación conservadora de la cooperación española resulta problemática porque supone un cierto tipo de desconocimiento y ruptura con los consensos internacionales a este respecto y también porque da lugar a un planteamiento formalista e impreciso sobre el alcance de la política y la correspondencia entre sus objetivos, estrategias e instrumentos.

La infravaloración de la agenda internacional se puede constatar en la desvinculación o falta de alineación del primer Plan Director (en adelante I-PD) con sus contenidos y orientaciones básicas, siendo especialmente relevante la falta de alienación con lo que en su momento eran los ODM.

Por ejemplo, en la definición de la lucha contra la pobreza como prioridad horizontal no se establece ningún tipo de referencia programática o integración operativa de los ODM y tan sólo se hace una referencia genérica los precedentes Objetivos de Desarrollo Internacional del CAD sin llegar a precisar la forma o mecanismo previsto para que esta política pudiera contribuir a su consecución.

La falta de alienación del I-PD con la agenda internacional resulta problemática, no porque no se enuncien los ODM, sino porque condiciona y limita la implementación de estrategias y acciones específicas que permitan dar cumplimiento a los compromisos y objetivos internacionales asumidos por el Estado en este campo.

En efecto, esta es una de las cuestiones que se ponen de manifiesto en la evaluación del CAD de 2002, donde se plantea la conveniencia de realizar ajustes a este instrumento de tal forma que "(...) refleje una jerarquía más clara de principios y objetivos, con la reducción de la pobreza como finalidad primordial de todo el sistema de ayuda", al tiempo que se recomienda "la posibilidad de integrar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y sus indicadores como marco para evaluar su actuación" (CAD, 2007: 2, 10).

La formulación ambigua de la política en esta primera variante de la definición-representación del problema se puede observar en la ausencia de referentes programáticos y componentes operativos que especifiquen las aspiraciones, los objetivos, las estrategias, formas de implementación, el marco presupuestario y los criterios de evaluación del I-PD.

Por ejemplo, en las prioridades geográficas, más allá de reiterar las disposiciones de la LCID e indicar que en función de ellas se definirán futuros documentos de planificación, no se establecen orientaciones claras sobre la forma y cuantía con la que se cooperará con las seis regiones en desarrollo y en los 29 países-programa que se definen en el documento.

En el caso de América Latina, que es la región a la que el documento le dedica un mayor grado de elaboración, sólo se plantea un listado de países programa y países conflicto a partir de una breve justificación que se limita a la mención de la existencia previa de un marco regional de cooperación y a la consideración de la importancia de la presencia del sector privado español “a la hora de elaborar una estrategia de cooperación que refuerce el compromiso inversor de nuestro país dedicado especialmente al desarrollo social básico, infraestructuras e inversión en el ser humano” (SECIPI, 2000: 9).

Por su parte, en la definición de cada una de las seis prioridades sectoriales (necesidades sociales, inversión en el ser humano, infraestructuras y tejido económico, medio ambiente, participación, prevención de conflictos) no se trasciende de la simple formulación de unos objetivos generales o de la definición genérica de unos marcos presupuestarios sin ningún tipo de precisión o predictibilidad.

Por ejemplo, en lo relativo a la prioridad “participación social, desarrollo institucional y buen gobierno” se sigue en un planteamiento formalista en el que se indica que esta prioridad “subviene asimismo al cumplimiento de las prioridades sectoriales definidas en el apartado c) del reiterado artículo 7 que incluyen la promoción de los derechos humanos, la integración de la mujer y la defensa de los grupos vulnerables”; se establecen cuatro objetivos (derechos humanos y Estado de derecho, participación social, desarrollo institucional, buen gobierno) que vuelven a reiterar las disposiciones de la ley y se define un marco presupuestario que sólo indica que al final del periodo de vigencia del I-PD “la

afectación de AOD bilateral no reembolsable distribuible por sectores podría situarse en torno al 14%, alcanzando los 19.000 millones de pesetas y, en todo caso, reflejar un cierto crecimiento de su peso relativo” (SECPI, 2001: 26).

La interpretación conservadora y el planteamiento formalista del I-PD produjo un rechazo generalizado entre los diversos actores del sistema español de cooperación y se escenificó, entre otras cuestiones, en el dictamen negativo por parte del grupo de expertos en el Consejo de Cooperación, quienes consideraron que más que un documento de programación estratégica se trataba de un documento declarativo muy alejado de lo que razonablemente se podía exigir a un instrumento de estas características; así como en el hecho que su aprobación en esta instancia sólo fue posible gracias a la mayoría del gobierno y como tal, no contó con el respaldo de las ONGD, que se abstuvieron, ni de los expertos, que votaron en contra (Fernández et al., 2009, Sanahuja, 2006).

Aunque en su tercera evaluación el CAD no fue especialmente crítico con este aspecto, no deja de ser ilustrativo que en sus consideraciones y recomendaciones señalase que “la programación y la ejecución deberían estar basadas en mayor medida en los resultados, con el fin de poder extraer las lecciones pertinentes... Ahora que ya se ha establecido un marco general sólido para la cooperación al desarrollo, sería positivo que España realizara nuevos ajustes y mejoras para hacer operativa la nueva dirección emprendida. Podría definirse con mayor nitidez el Plan Director, con la inclusión de una jerarquía más clara de principios y objetivos, y con la reducción de la pobreza como finalidad principal del sistema de ayuda en su conjunto” (CAD, 2002).

Tabla 9. I Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004

Objetivo(s)	No se definen de forma expresa, implícitamente se asumen los definidos por la LCID.
Prioridades geográficas	Países programa: El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, República Dominicana, Bolivia, Ecuador, Perú, Paraguay, Colombia y Cuba, Marruecos, Mauritania, Túnez, Argelia, Población Saharai, Territorios Palestinos, Senegal, Cabo Verde, Guinea Bissau, Guinea Ecuatorial, Santo Tomé, Mozambique, Angola, Sudáfrica, Filipinas, China, Vietnam, Bosnia y Herzegovina, Albania.
Prioridades horizontales	Lucha contra la pobreza, promoción de la igualdad entre hombres y mujeres, medio ambiente
Estrategias de intervención	Necesidades sociales básicas, infraestructuras y promoción del tejido económico, medio ambiente, participación social, desarrollo institucional y buen gobierno, prevención de conflictos
Instrumentos	Reiteración de los dispuestos en la LCID, mención al FAD e inclusión de microcréditos y condonación de deuda

Fuente: Elaboración propia.

Esta primera variante en la definición-representación del problema se corresponde con las preferencias e intereses generales de los gobiernos populares respecto la integración de la cooperación internacional para el desarrollo en la acción de gobierno y su articulación en el modelo de la acción pública.

En esencia, para estos gobiernos la cooperación internacional para el desarrollo es una cuestión de escasa relevancia en la agenda de políticas y su presencia y planteamiento en la acción de gobierno se reduce a lo estrictamente necesario, sin mayores pretensiones y aspiraciones normativas y siempre que se correspondan con su conceptualización del desarrollo y su implementación responda a sus consideraciones sobre el equilibrio fiscal.

Entre otras cuestiones, esta situación se puede observar en los programas electorales y las pocas declaraciones de los máximos responsables gubernamentales durante las dos legislaturas de gobierno del presidente Aznar.

En el caso de los programas electorales, en el primero se menciona expresamente que el objetivo del 0,7% del PIB se intentaría alcanzar si lo permitiese “la reducción del déficit de las Administraciones Públicas y el cumplimiento de los requisitos de convergencia para participar en la Unión Monetaria” y que en todo caso no podía radicarse sólo en los PGE, sino también mediante las aportaciones de las CCAA, los Ayuntamientos y una “mayor colaboración entre empresas y ONG” (PP, 1996).

En el segundo, se vincula implícitamente la continuidad en el crecimiento de la AOD con la duplicación de los programas de condonación de deuda pública en los países en desarrollo, un instrumento que resulta problemático no porque no pueda contribuir al desarrollo, sino porque su uso genera crecimientos artificiales en los recursos que finalmente se destinan a la AOD.

En el caso de las declaraciones, el presidente Aznar durante el discurso de su segunda investidura (25 de abril de 2000) fue claro al señalar que esta política y la AOD debía “ir acompañada del apoyo a la extensión de la democracia y de las libertades, del rigor en la utilización de los fondos, de la liberalización y de la apertura económica”, condiciones que consideraba como “las bases para un desarrollo sostenible” (PP, 2000).

Previamente, durante la primera legislatura durante la presentación del Plan Estratégico de Acción Exterior ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso el ministro de asuntos exteriores (Josep Piqué) había vinculado el compromiso con “un mundo globalizado y solidario” con la existencia de una política exterior “al servicio de la internacionalización de la economía española” y mencionado que la cooperación española debía dar “prioridad al desarrollo económico y social de los países sobre la base de nuestra propia experiencia”.

Además de estos planteamientos y declaraciones, el escaso interés de los gobiernos del presidente Aznar en esta política se puede observar en la demora de casi tres años (desde la entrada en vigor de la LCID) en la promulgación del I-

PD, la desestimación del borrador (elaborado en la primera legislatura) que contaba con un mayor nivel rigor técnico y aceptación entre los actores del sistema de cooperación o la consideración misma de esta cuestión como un gasto que debía ser asumido por otros países más avanzados y su consecuente limitación en España a un ejercicio de ayuda o apoyo concreto en condiciones de emergencia (Alonso 2004a, E03, E06).

A este respecto, conviene señalar que la promulgación del I-PD estuvo precedida por un rápido y unilateral proceso de formulación del documento, el cual se originó, fundamentalmente, por la necesidad de dar trámite a un requisito de LCID, no cumplido hasta ese momento, y no tanto por un interés o preocupación por esta cuestión.

En la práctica, fue el resultado de un cálculo de política racional en el que ante la necesidad u obligación de formular el I-PD, el gobierno termina optando una elección de contexto que le permitió cumplir con el procedimiento y al mismo tiempo, le facilitó la adaptación de la política a sus preferencias e intereses particulares.

Aunque algunos actores del sistema español de cooperación (sobre todo expertos y ONGD) han interpretado este unilateralismo como una característica propia de la naturaleza conservadora de los gobiernos de populares, es importante matizar que esta característica no es exclusiva de estos gobiernos y como tal, este tipo comportamiento responde a lo que se podría considerar como una variable marco del sistema político.

Cuando se produce la ausencia de una mayoría absoluta en el sistema parlamentario español, el gobierno correspondiente se ve ante la necesidad de adoptar una postura más abierta de negociación de la agenda de políticas en el Congreso de los Diputados, especialmente con los partidos que lo apoyan o con sus socios de investidura (Iglesia-Caruncho 2011).

En efecto, este fue el contexto de la primera legislatura de gobierno del presidente Aznar, periodo durante el cual mantuvo una dinámica de diálogo con el PSOE, Convergencia y Unión (CiU), el Grupo Mixto y los diferentes actores del sistema de cooperación que terminaría favoreciendo, entre otras cuestiones, el consenso para la adopción de la LCID en 1998.

Evidentemente, este contexto cambió durante la segunda legislatura con la obtención mayoría de la absoluta por parte del PP, situación que terminó favoreciendo la ruptura de la dinámica de diálogo y consenso que existía con los actores del sistema de cooperación y la consecuente imposición de las preferencias gubernamentales sobre esta política.

El segundo factor que puede contribuir a explicar esta primera variante en definición-representación del problema es la ausencia de coaliciones promotoras en el entorno del PP que favoreciesen un planteamiento gubernamental menos restringido o de mayor alcance para el conjunto de la política de cooperación.

A este respecto, en algunas entrevistas se ha puesto de manifiesto tal y como se observa en los programas electorales, que no existía ningún tipo de oposición o reticencia a los planteamientos marco de la cooperación internacional para el desarrollo (enfoque del desarrollo humano y lucha contra la pobreza de la pobreza), situación que sí se ha llegado a presentar en otros temas de la agenda de políticas donde la postura del partido y el gobierno es mucho más enfática (E03, E06, E12, E13).

“... Nos equivocamos al pensar que al partido popular no le interesa la cooperación ... Aznar lo llevaba en sus programas electorales y fue en su primer gobierno cuando se logra aprobar la ley que tanto se venía reclamando desde el sector. Incluso con Rajoy tampoco se ha dicho que no interese cooperar con países que lo necesiten o que no se apoye la Agenda 2030...” (E12)

“Al interior del partido la postura no es muy unánime en los temas de cooperación...es un tema que tiene poco fuerza si... pero en el que no existe oposición o al que se quiera hacer una enmienda a la totalidad cuando se está en el gobierno” (E06).

El problema radicaba, no en el carácter conservador del partido en el sentido de valores o la existencia de consideraciones neoliberales sobre el desarrollo, sino en el hecho que al interior y en el entorno de la organización prácticamente no existían núcleos que estuviesen trabajando o generando algún tipo de influencia interna al respecto y, sobre todo, que hubiesen permitido equilibrar las otras posturas internas que trascendieron en el gobierno y que consideraban conveniente mantener la política en una lógica de mínimos procedimentales y subordinación a otros intereses económicos y comerciales (E03, E06, E12, E13).

“Desde el punto de vista del partido popular han sido pocas las personas con conocimiento de los temas de cooperación ... a pesar de que se está de acuerdo que es una política importante no existe la fuerza o capacidad de darle un mayor impulso cuando se está en el gobierno” (E06).

En este sentido, los silencios o los problemas doctrinales en la conceptualización de la política de cooperación internacional para el desarrollo durante estos gobiernos no es una cuestión que sólo se pueda explicar o simplificar en términos de su ideologización u oposición a este ámbito. Es una cuestión algo más compleja que también está relacionada con el carácter incrementalista de esta política pública y la limitada capacidad de su promoción al interior y en el entorno de estos primeros gobiernos populares.

La segunda variante en la conceptualización del problema por parte de los gobiernos populares se ubica en un plano de mejor fundamentación y mayor alienación con los referentes doctrinales y normativos de la agenda internacional del desarrollo, en particular, los relativos al enfoque del desarrollo humano, la lucha contra la pobreza y la calidad y eficacia de la ayuda como referentes y fundamentos básicos de esta política.

Este cambio se puede observar en el cuarto Plan Director de la Cooperación Española (2013-2016), documento que supera la interpretación del desarrollo desde su dimensión económica y que vinculaba la cooperación española a la promoción de los intereses económicos y comerciales de España en los países en desarrollo.

A diferencia del I-PD, en este instrumento (en adelante IV-PD) el gobierno popular presidido por Mariano Rajoy adopta el enfoque del desarrollo humano como principio básico de la política y establece su contribución y a la “disminución de la pobreza y al pleno ejercicio de los derechos” como “finalidad última” de la cooperación española (MAEC, 2013: 27).

Este reconocimiento es particularmente evidente en la incorporación de la definición de desarrollo humano del PNUD y la ratificación de este enfoque como principio del desarrollo internacional, situación que se refuerza con un compromiso expreso de su promoción a partir de seis enfoques complementarios: derechos humanos, género en desarrollo, desarrollo sostenible, gestión orientada a resultados, inclusivo, de proceso y la eficacia en el desarrollo.

Esta segunda variante en la definición-representación del problema también destaca por el reconocimiento del multilateralismo y la cooperación internacional como mecanismos de respuesta a los desafíos del desarrollo internacional y la lucha contra la pobreza, así como de la necesidad e importancia de la participación de España en los diferentes escenarios de formulación de dichas agendas, en particular la de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

De igual forma, en el documento se establecen los principios de la Alianza de Busan para una Cooperación Eficaz al Desarrollo, los acuerdos de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible y las orientaciones del Programa para el Cambio de la UE (centradas en el impacto y la concentración de la ayuda) como referentes básicos de la política de cooperación.

Otro de los aspectos representativos de esta variante es la incorporación de una mejora relativa en la definición estratégica de los contenidos y alcances de la política y, en general, de un mejor planteamiento programático y consistencia entre los objetivos, las estrategias e instrumentos de este IV-PD.

Esta mejora se puede observar en la definición de una nueva lógica de articulación de la política a partir de la interrelación de tres criterios básicos. El primero, orientaciones estratégicas, define los desafíos marco de la agenda internacional a los que se pretende contribuir desde la política y experiencia de la cooperación española. El segundo, líneas de acción, establece el marco de actuación sectorial para cada orientación estratégica y las pautas diferenciación en función del contexto del país o región en desarrollo. El tercero, resultados de desarrollo, hace referencia al impacto que se pretende alcanzar en cada país destinatario, previo proceso de negociación y acuerdo en instrumentos como los Marcos de Asociación País (MAP) u otros de similares características.

El criterio sobre los resultados del desarrollo se condiciona al posterior proceso de elaboración de los MAP y a otros instrumentos de planificación de la cooperación española, proceso para el que se establecen dos tipos de pautas. Por una parte, la introducción de la planificación orientada a resultados, la incorporación de las lecciones aprendidas, la implementación de sistemas de seguimiento y la mejora de los sistemas de evaluación. Por otra, el fortalecimiento de las capacidades de planificación, implementación y el seguimiento de las estrategias nacionales de desarrollo de los países socios (destinatarios) de acuerdo con los principios y orientaciones de la Alianza de Busan.

En este sentido, otro de los ámbitos en los que se puede constatar la mejora en la articulación de la política es en la definición de las prioridades geográficas y su racionalización en tres áreas y 23 países para los que se establece un nuevo conjunto de criterios de selección (grado de desarrollo humano, impacto potencial, salida de otros donantes, situaciones de crisis) inspirados, también, en

unos nuevos principios de concentración (mayor eficacia y eficiencia) y diferenciación de la AOD.

Esta segunda variante en la definición-representación del problema tiene una connotación positiva en cuanto que pone de manifiesto un mayor interés o preocupación de los gobiernos populares en este ámbito, pero sobre todo, porque introduce una nueva perspectiva de orientación y organización estratégica de esta política hacia unos propósitos muchos más acotados y acordes con las capacidades y el contexto del sistema español de cooperación internacional para el desarrollo.

De hecho, esta es una de las cuestiones que se valora positivamente en la sexta evaluación del CAD (realizada en 2016) y en el Informe del Consejo de Cooperación sobre el IV-PD, documentos donde se reconocen los cambios propuestos como una aportación innovadora y necesaria para el tránsito hacia una política fundamentada en orientaciones basadas en resultados y articulada en torno a una lógica más funcional de orientaciones generales, líneas de acción y concentración geográfica en un menor número de países destinatarios (CAD, 2016, Consejo de Cooperación, 2016).

Aunque el cambio doctrinal y normativo es evidente, el IV-PD reproduce algunas de las imprecisiones operativas del I-PD en el sentido que no define la forma y el alcance de las mejoras que teóricamente se introducen en esta política, no establece unos objetivos ni resultados concretos para el periodo de gobierno y tampoco define un marco presupuestario, el cual queda condicionado a la eventual disponibilidad de recursos en función del contexto de crisis económica y sus políticas de ajuste fiscal y contención del gasto.

Tabla 10. VI Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016

Objetivos	Desarrollo humano, disminución de la pobreza y ejercicio de derechos - Racionalización y optimización de la política
Prioridades sectoriales	Procesos democráticos y Estado de derecho, reducción de pobreza y desigualdades, oportunidades económicas, cohesión social, derechos de las mujeres e igualdad de género, bienes públicos globales y regionales, respuesta a crisis humanitarias, ciudadanía global - Gestión por resultados
Prioridades geográficas	Bolivia, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana, Mauritania, Marruecos, Población Saharai, Territorios Palestinos, Mali, Níger, Senegal, Etiopía, Guinea Ecuatorial y Mozambique, Filipinas
Criterios	Eficacia y calidad de la política y la AOD, gestión para resultados de desarrollo, coherencia de políticas, cooperación reembolsable, CSS, cooperación delegada

Fuente: Elaboración propia.

Estos silencios pueden interpretarse como una reafirmación del carácter procedimental que los gobiernos populares le confieren a esta política y su subordinación a otros intereses y prioridades, en este caso los relativos a la existencia de las condiciones económicas y fiscales como condición para poder llevar a cabo esta política.

En una dinámica similar a la presentada en los gobiernos de Aznar, no se trata de una oposición u omisión de este ámbito en la agenda gubernamental, sino que nuevamente no volvía a tener un carácter prioritario y como tal, su permanencia y tratamiento se reducía a una cuestión de forma.

De hecho, más allá del alcance o connotación normativa, el planteamiento de la política en el IV-PD es una expresión ampliada y coherente de las propuestas formuladas en el programa electoral de 2011 en el sentido de establecer una “cooperación moderna” basada en resultados y en la eficacia de la ayuda,

planteamiento que ningún caso, se genera fuera de la lógica de ajuste fiscal y corrección del desequilibrio de las cuentas públicas.

En este orden de ideas, los gobiernos populares también problematizan a esta política como una cuestión que siendo necesaria o conveniente, debe mantenerse en un plano latente y sólo puede hacerse manifiesta cuando exista disponibilidad de recursos financieros en el Estado o cuando estos recursos provengan del sector privado.

Esta problematización complementaria se origina también en el carácter incrementalista de esta política y en la lógica de decisiones de contexto que se han tomado por parte de los gobiernos precedentes, no sólo del PP sino también del PSOE.

A este respecto conviene recordar que, además del contexto de crisis económica, el retorno al poder del PP se da en un momento en el que están presentes dos factores que limitaban una reinterpretación o cambio sustantivo de esta política por parte de los gobiernos de Rajoy.

Por una parte, la fortaleza doctrinal y normativa del planteamiento generado durante los gobiernos socialistas precedentes, planteamiento que contaba con un alto grado de respaldo conceptual y técnico entre los actores del sistema, así como un reconocimiento expreso por parte del CAD y otros organismos internacionales.

Por otra, el proceso de renovación normativa de la agenda internacional en la perspectiva del escenario post Objetivos Desarrollo del Milenio (ODM) y la lógica de una cooperación más eficaz y un desarrollo más sostenible, proceso que ineludiblemente implicaba una respuesta y posicionamiento de España en su doble condición de Estado desarrollado y Estado miembro de la UE, el CAD y otras organizaciones del sistema multilateral.

En este sentido, resulta más o menos lógica la práctica desaparición de esta cuestión en la agenda gubernamental, que no haya estado presente en ninguno de los dos discursos de investidura y que, tras su planteamiento formal en el IV-PD, en las dos únicas declaraciones del presidente (en clausura de la Reunión de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria en 2013 y la Asamblea General de la ONU en ese mismo año) se hubiese expresado que la “dotación presupuestaria” aumentaría en “cuanto la situación lo permita”, que mientras tanto se trabajaría en la “construcción de proyecto renovado de cooperación” y, que en la medida en que la economía española creciera, el gobierno volvería “a apoyar una inversión en cooperación al desarrollo generosa, inteligente y eficaz” (Rajoy, 2013).

En su conjunto, estas dos variantes en la definición-representación del problema ponen de manifiesto el escaso interés de los gobiernos populares en la política de cooperación.

Retomando las consideraciones de algunos entrevistados, el formalismo, la escasa fundamentación o los silencios sobre esta política no son tanto una cuestión de conocimiento, instrumentalización o de matices respecto a los gobiernos socialistas. En esencia, se trata de una cuestión en la que la cooperación internacional para el desarrollo no hace parte de sus preferencias o prioridades en la acción de gobierno (E01, E02, E03, E11).

“Para el Partido Popular la política pública de cooperación no ha sido una cuestión que tuviera interés...que importará demasiado... en los periodos en los que gobierna el Partido Popular se deja caer la cooperación, se reducen mucho los presupuestos, se la da poca importancia, se pone en la dirección de la cooperación a personas con poco interés, con poco conocimiento” (E03).

Aunque no se puede afirmar que se trate de una cuestión ideológica del PP en su condición de partido conservador o de centro derecha, entre otras cuestiones porque el tema ha formado parte de la agenda de sus programas electorales y

otros gobiernos de partidos homólogos en la UE lo consideran como una cuestión necesaria y relevante en la acción de gobierno, sí puede considerarse como un sesgo político en el que los gobiernos populares tienden a interpretar a la cooperación internacional para el desarrollo como una cuestión retórica de los gobiernos socialistas (y la izquierda en general) en la que, más allá de la eventual ayuda en situaciones de emergencia o su utilización como mecanismo de promoción actividades económicas y comerciales, no se concibe ningún tipo de necesidad o beneficio que amerite un tratamiento en profundidad como política pública y asignación de recursos en la agenda de gobierno (E03, E04, E11).

“En el caso español, desafortunadamente, la política pública de cooperación internacional al desarrollo ha sido una política que ha sido una seña de identidad del partido socialista, mientras que el partido popular la ha considerado una seña de la izquierda... Existe realmente un desinterés y una visión de corto de plazo, una visión de free rider.” (E03).

“En España si que hay un cambio de comprensión de la política cuando gobierna la izquierda y cuando gobierna la derecha ... el Partido Popular suele ver con una mirada muy de solidaridad, de ayudar a los pobres, un tema de ONG ´s, de izquierdas que quieren ayudar a los pobres del mundo... lo ven también en algún momento como una herramienta para apoyar intereses de empresas, para apoyar para intereses más comerciales, pero nunca lo ha visto como un ámbito del sistema internacional o promoción de bienes públicos globales, como una manera de presentar a España en el mundo, una forma de posicionarla en el ámbito del desarrollo” (E04).

4.1.2. Definición-representación del PSOE

La definición-representación del problema en los gobiernos socialistas se caracteriza por la presencia de un alto contenido normativo y densidad doctrinal sobre el tipo de cooperación internacional para el desarrollo que debería llevarse

a cabo desde la acción de gobierno y su transformación en un rasgo distintivo de la acción exterior de España.

Esta conceptualización responde a una problematización de la política de cooperación como un problema normativo que, por omisión o desconocimiento, no se ha resuelto en la acción de la acción de gobierno.

Esta problematización se complementa con un componente de racionalismo técnico donde los gobiernos socialistas tienden a considerar que el planteamiento y abordaje de esta cuestión debe darse en términos establecidos por el conocimiento técnico y la correcta aplicación de sus premisas doctrinales.

Esta definición-representación de la política de cooperación se produce también en el marco de un proceso de reorientación de la política exterior de los gobiernos socialistas hacia una nueva lógica de realismo y “multilateralismo eficaz”. Es decir, un planteamiento donde la pobreza, las desigualdades o el cambio climático son considerados como factores de riesgo global que deben ocupar un lugar central en la agenda la acción exterior del Estado.

Esta forma de definición-representación del problema se puede observar con particular intensidad en los dos planes directores que son formulados durante las dos legislaturas de gobierno del presidente Jose Luis Rodríguez Zapatero, instrumento donde se plantean una serie de reflexiones doctrinales y aspiraciones normativas para transformar a la cooperación española en una política de desarrollo internacional.

En el segundo Plan Director de la Cooperación Española (2005-2008) estos planteamientos se ponen de manifiesto en la fundamentación de la política en las consideraciones del enfoque de desarrollo humano y su alienación con los contenidos normativos de la agenda internacional.

Desde una perspectiva que pretendía superar las carencias del planteamiento previo de los gobiernos populares, en este instrumento (en adelante II-PD) el gobierno socialista establece la lucha contra la pobreza como “fundamento y objetivo final” de la “política pública de cooperación para el desarrollo”, objetivo que se interpreta “no sólo como la necesidad de superar la carencia de rentas mínimas, sino también como la de ampliar los derechos, oportunidades y capacidades de la población desfavorecida del planeta” (MAEC, 2005: 3).

De igual forma, se observa en la adopción de los ODM y las definiciones multidimensionales del desarrollo humano y la pobreza como referentes y contenidos específicos de los objetivos estratégicos que se definen para esta política (capacidades institucionales y sociales, capacidades humanas, capacidades económicas, capacidades para la mejora de la sostenibilidad ambiental, la libertad y capacidades culturales, autonomía de las mujeres, capacidad de prevención de conflictos y construcción de la paz).

En este sentido, también se lleva a cabo una desvinculación de la política de cooperación como instrumento para el logro de otros objetivos económicos y comerciales y se plantea su concentración en un conjunto de prioridades horizontales y sectoriales más acordes con la lógica multidimensional del enfoque del desarrollo humano y la lucha contra la pobreza.

En efecto, en estas prioridades no se realiza ningún tipo de referencia explícita o implícita a la promoción de los intereses económicos y comerciales de España en los países en desarrollo y como tal, su formulación se concentra en la promoción de las diferentes dimensiones e interdependencias del desarrollo humano.

Por ejemplo, en la definición de la lucha contra la pobreza (prioridad horizontal) se adopta una concepción multidimensional que reconoce la relación existente entre la equidad social y el crecimiento económico y a partir de esta relación, se plantea el impulso de acciones de cooperación en ámbitos como el desarrollo del tejido económico y el apoyo a la iniciativa privada, a la inserción de las personas

y colectivos más pobres en el circuito económico, la promoción de políticas redistributivas o el impulso de medidas dirigidas a la cobertura de las necesidades sociales básicas.

La densidad doctrinal y normativa de la definición-representación del problema también se observa en un mayor desarrollo y articulación de la distribución geográfica, el componente multilateral de la AOD y los instrumentos para la ejecución de los flujos de ayuda.

En el caso de la distribución geográfica, el II-PD establece tres categorías de países destinatarios (prioritarios, con atención especial y preferentes) con sus respectivos criterios para la distribución y la planificación de la cooperación que se ha de realizar con estos países.

En la primera categoría ubica a los países prioritarios con menor nivel de desarrollo y establece para este grupo una asignación de hasta un 70% de la AOD bilateral, ayuda que condiciona a la elaboración de un marco de diálogo para la identificación conjunta de actividades (Documento Estratégico País) a partir de las prioridades nacionales de desarrollo.

En la segunda categoría clasifica a los países que se encuentran en situaciones especiales (conflictos, derechos humanos, crisis derivadas de catástrofes, etc.) y donde las acciones de cooperación puedan generar un impacto en la estabilización o en la contención del aumento de los niveles de pobreza.

En la tercera categoría ubica a aquellos países con niveles intermedio-alto de desarrollo que tan sólo requieren niveles de apoyo focalizado y concreto en función de situaciones de vulnerabilidad de poblaciones y territorios específicos.

En el componente multilateral plantea un “multilateralismo activo, selectivo y estratégico” para aumentar el posicionamiento e influencia de España en las organizaciones del sistema internacional, a través de la financiación de sus acciones de promoción del cumplimiento de los ODM y el impulso de una

participación en la formulación de la doctrina y práctica de los organismos especializados del sistema de Naciones Unidas, en la cooperación de la UE y en los programas de financiación del desarrollo de las instituciones financieras internacionales.

Tabla 11. II Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008

Objetivos estratégicos	Aumento de capacidades institucionales y sociales, de capacidades humanas, de capacidades económicas, de capacidades para la mejora de la sostenibilidad ambiental, de la libertad y capacidades culturales, de la autonomía de las mujeres, de prevención de conflictos y construcción de la paz.
Prioridades horizontales	Lucha contra la pobreza, defensa de los derechos humanos, equidad de género, sostenibilidad medioambiental, respeto a la diversidad cultural
Sectores estratégicos	Gobernanza democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional, cobertura de las necesidades sociales, tejido económico y empresarial, medio ambiente, cultura y desarrollo, género y desarrollo, prevención de los conflictos y construcción de la paz.
Prioridades geográficas	<p>Prioritarios: Honduras, Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Haití, República Dominicana, Paraguay, Bolivia, Perú, Ecuador, Argelia, Marruecos, Mauritania, Túnez, Población Saharai, Territorios Palestinos, Mozambique, Angola, Namibia, Senegal, Cabo Verde, Filipinas y Vietnam.</p> <p>Atención especial: Cuba, Colombia, Líbano, Siria, Congo, Etiopía, Guinea Ecuatorial, Sudán, Guinea Bissau, Timor Oriental, Afganistán, Camboya, Bosnia y Herzegovina, y Albania.</p> <p>Preferentes: Costa Rica, Brasil, México, Chile, Venezuela, Panamá, Argentina y Uruguay, Magreb, Egipto, Jordania, Santo Tomé Príncipe, Sudáfrica, Bangladesh y China.</p>
Instrumentos	Enfoques sectoriales, apoyo presupuestario, fondos globales, ayuda alimentaria, acción humanitaria, microcréditos, reforma FAD, condonación de deuda
Otros criterios	Coherencia de políticas, coordinación de actores, gestión por resultados, calidad de la ayuda

Fuente: Elaboración propia.

En el caso de la definición de los instrumentos de gestión de los flujos de ayuda, incorpora nuevas herramientas que trascienden la tradicional aproximación de los proyectos de cooperación y en las que se prevé una utilización específica de acuerdo con su contexto sectorial o geográfico (enfoques sectoriales, apoyo presupuestario, fondos globales).

En el tercer Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012) esta definición-representación del problema incorpora una lógica más ambiciosa con la que se pretende dar un salto cualitativo hacia una “política integral para el desarrollo común y compartido, que sea seña de identidad de España en el ámbito internacional” (MAEC, 2009: 11).

En este documento (en adelante III-PD) el segundo gobierno de Zapatero expresa su voluntad de generar “el tránsito de una política de cooperación a una política de Estado para el desarrollo humano, común y compartida entre todos los agentes, entendida como aquella que promueve activamente la contribución del conjunto de políticas públicas del Estado y su acción exterior, de todos los actores públicos y privados, a los objetivos globales de desarrollo y la erradicación de la pobreza” (MAEC, 2009: 36).

El refuerzo o ampliación de los alcances normativos de la política se puede observar en tres ámbitos básicos del III-PD. El primero, la reafirmación del enfoque del desarrollo humano y su adaptación en seis enfoques complementarios de promoción del desarrollo y lucha contra la pobreza (capacidades humanas, desarrollo ejercicio de los derechos humanos, participación y empoderamiento, igualdad de género y desarrollo como proceso de aprendizaje), enfoques que a su vez, se ven reforzados por la adaptación de los tres principios de la agenda de la eficacia y calidad de la ayuda (eficacia del desarrollo, desarrollo endógeno y apoyo a políticas públicas y asociación para el desarrollo).

El segundo, el reconocimiento de esta política como un componente específico de la acción de gobierno y el modelo de acción pública en el marco de una renovada perspectiva de coherencia de políticas para promover “la contribución del conjunto de políticas públicas del estado y su acción exterior, y de todos los actores públicos y privados, a los objetivos globales de desarrollo y la erradicación de la pobreza” (MAEC, 2009: 49).

El tercero, el establecimiento de una “estrategia de la política para el desarrollo” en la que reconoce la necesidad de la integración y refuerzo de cuatro pilares que hasta el momento no se habían tenido en cuenta: la legitimación y apropiación ciudadana mediante la educación para el desarrollo, la mejora de capacidades de análisis e investigación sectorial, el refuerzo de las capacidades institucionales y humanas del sistema de cooperación, y la coordinación y complementariedad entre los actores del sistema de cooperación (MAEC, 2009: 49).

En términos de prioridades, esta aspiración normativa se ve reflejada en una formulación más amplia y detallada de los contenidos sectoriales y transversales que se pretenden promover con esta nueva aspiración normativa de la política.

En el caso de las transversales, se incluye la “promoción de los derechos humanos y la gobernabilidad democrática” como “elementos cruciales a tener en cuenta en la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación”, y se establecen líneas de acción y actuaciones (procesos de planificación con enfoque de género, empoderamiento, presupuestos, etc.) para la integración del enfoque de género en desarrollo en los países destinatarios y en las instituciones del sistema de cooperación (MAEC, 2009: 118, 120).

En el caso de las sectoriales, se incorporan dos nuevos sectores (migración y desarrollo y ciencia, tecnología e innovación) y se establece una estructura programática en la que se incluye, por cada sector, una descripción de los marcos conceptuales y normativos, una relación de objetivos generales y específicos y un conjunto de líneas estratégicas y actuaciones prioritarias.

Tabla 12. III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012

Objeto	Contribución al progreso del desarrollo humano sostenible, la erradicación de la pobreza y ejercicio pleno de derechos
Criterios	Ayuda eficaz, multilateralismo, coherencia de políticas, educación para el desarrollo, investigación, innovación y estudios sobre el desarrollo, capacidades institucionales y humanas, consenso, coordinación y complementariedad, gestión para resultados de desarrollo
Prioridades	<p>Horizontales: inclusión social y lucha contra la pobreza, derechos humanos y gobernabilidad democrática, género en desarrollo, sostenibilidad ambiental, diversidad cultural.</p> <p>Sectoriales: gobernabilidad democrática, desarrollo rural, servicios sociales básicos, crecimiento económico, sostenibilidad ambiental, lucha contra el cambio climático, ciencia, tecnología e innovación, cultura y desarrollo, género en desarrollo, migración y desarrollo, construcción de Paz, infancia y juventud, pueblos indígenas y población afrodescendiente.</p>
Prioridades geográficas	<p>Asociación amplia: Honduras, Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Haití, Paraguay, Bolivia, Perú, Ecuador, República Dominicana, Marruecos, Mauritania, Argelia, Territorios Palestinos y Población Saharaui, Etiopía, Malí, Mozambique, Senegal, Cabo Verde, Níger, Filipinas, Vietnam.</p> <p>Asociación focalizada: Colombia, Iraq, Líbano, Guinea Ecuatorial, Sudán, Guinea Bissau, Gambia, Angola, República Democrática del Congo y Guinea Conakry, Timor Oriental, Afganistán, Camboya, Bangladesh.</p> <p>Asociación para consolidación: Costa Rica, Brasil, México, Venezuela, Panamá, Argentina, Uruguay, Cuba, Siria, Túnez, Egipto, Jordania, Namibia.</p>
Instrumentos	Ayuda programática, apoyo presupuestario general, cooperación delegada, cooperación triangular y CSS, alianzas público-privadas, reforma FAD, Fondo de Concesión de Microcréditos, gestión de deuda, aportaciones a fondos Globales, educación para el desarrollo, investigación para el Desarrollo. Becas.

Fuente: Elaboración propia.

Por ejemplo, en el sector de migración y desarrollo se establece el objetivo de fomentar “los efectos positivos recíprocos a través de la promoción del codesarrollo, empoderamiento general de las diásporas y la puesta en práctica de políticas públicas de migración adecuadas y coherentes”, objetivo que se pretende traducir a áreas como el “apoyo a los servicios públicos nacionales y locales de información y gestión de las migraciones” o el estímulo “de la vinculación y contribución de las diásporas y asociaciones de inmigrantes al desarrollo de sus países de origen” (MAEC, 2009: 175, 176).

Otro de los contenidos del III-PD donde se observa la ambición normativa de esta definición-representación del problema es en el apartado relativo a los instrumentos, capítulo donde se realiza una revisión exhaustiva y diferenciada de las modalidades de cooperación que se pretenden llevar a cabo a nivel bilateral y multilateral, planteamiento donde se incluyen los criterios de la agenda de la eficacia y calidad de la ayuda, la reforma de mecanismos tradicionales de cooperación técnica y financiera o la incorporación de nuevas herramientas como la cooperación delegada, triangular y sur-sur.

Esta forma de definición-representación del problema se corresponde con lo que puede considerarse un ajuste de preferencias e intereses del partido socialista sobre la política de cooperación y su redimensionamiento, no sólo como una cuestión de justicia y un ejercicio de corresponsabilidad con los países en desarrollo, sino también como un elemento diferenciador, posicionamiento e influencia de España como poder blando (*soft power*) en el sistema internacional.

Tras haber impulsado la formulación e institucionalización básica de esta política durante los gobiernos de González y constatar la prevalencia de sus problemas estructurales, la transformación de la cooperación española en una política de desarrollo internacional se empieza a considerar como una cuestión de coherencia con los planteamientos ideológicos del partido y como una forma de

marcar una diferencia política en las formas de hacer política exterior que se habían llevado a cabo en los gobiernos populares de Aznar (E01, E07, E011).

“La política, los temas de cooperación han sido una seña de identidad de los socialistas ... cuando gana Zapatero las expectativas, los desafíos eran enormes para la política exterior y nuestra política de ayuda... era necesario iniciar un camino para el cumplimiento de los ODM ... el alineamiento con la guerra de Irak, seguir instrumentalizando la cooperación española en favor de las empresas y de la expansión de la industria cultural española debían cambiar... había una clara ambición, al menos doctrinal, que tenía que haber coherencia y un gobierno progresista no podía continuar con la ruptura de la agenda del desarrollo” (E01)

Entre otras cuestiones, este planteamiento se puede observar en los dos programas electorales del PSOE. En el primero de 2004, mediante el reconocimiento de la cooperación internacional para el desarrollo como parte de los retos del mundo globalizado y los compromisos de generación de una política de desarrollo, el cumplimiento de los ODM e incrementos de los volúmenes de la AOD. En el segundo de 2008, a través de su integración como parte de la apuesta marco de una alianza de civilizaciones, aunque en este caso con unos compromisos más matizados al logro del objetivo del 0,7% o la concentración de los flujos de ayuda en los países menos adelantados (PSOE, 2004, PSOE 2008).

En particular, se pueden constatar en los dos discursos de investidura del presidente Zapatero (15 de abril de 2004 y 8 de abril de 2008) y su intervención “En interés de España: una política exterior comprometida” (17 de junio de 2008).

En el primer discurso, al referirse explícitamente a la cooperación internacional para el desarrollo como un “elemento esencial” de la política exterior. En el segundo, al indicar el compromiso de su gobierno “con la causa de la paz y en la lucha contra el cambio climático y la pobreza”.

En la conferencia, al reconocer a la lucha contra la pobreza, la construcción de la paz, la gestión de las migraciones, el cambio climático o el crecimiento económico como “algunos de los retos más importantes a los que se enfrenta la gobernabilidad internacional, y que reclaman de España esta política exterior comprometida”, señalando explícitamente a este tipo de política, como el instrumento adecuado para la defensa de los “intereses como país; los intereses de una potencia media que ocupa un singular espacio estratégico en el actual mundo multipolar; los intereses de una nación que está llamada a tener un peso creciente en la Comunidad internacional si sabe hacer valer, con capacidad de diálogo y de persuasión, su condición de puente entre regiones, entre culturas, entre países ricos y pobres”.

De igual forma, se pone de manifiesto en la primera comparecencia del ministro de asuntos exteriores (Miguel Ángel Moratinos) ante la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso (8 de junio de 2004) al comprometer la acción del gobierno con un “cambio importante en las políticas de cooperación al desarrollo tanto en cantidad como en calidad y a cumplir con los compromisos internacionales suscritos por España”, compromiso que fundamenta en la consideración que “la búsqueda de nuestros intereses legítimos a corto y medio plazo, es decir, nuestro bienestar actual, tiene que encajar, es forzoso que lo haga, con la búsqueda de la cohesión y solidaridad global, es decir, con nuestro bienestar futuro, con los intereses de la humanidad y los nuestros en el largo plazo”.

En términos generales, el racionalismo técnico que subyace en esta forma de definición-representación del problema también se puede explicar como el resultado de la existencia de una dinámica de coaliciones promotoras que influyeron en el posicionamiento de la cooperación internacional para el desarrollo en la agenda de gobierno y ejercieron presión para que se le diese un

tratamiento que se correspondiese al máximo posible con sus premisas doctrinales y normativas.

Durante las dos legislaturas de gobierno del presidente Zapatero, este tipo de interacciones entre expertos, ONGD, centros de pensamiento y otras partes interesadas fueron particularmente activas mediante un ejercicio constante de difusión, incidencia y seguimiento (foros, documentos de trabajo, declaraciones, informes, estudios, manifiestos, etc.) de los contenidos y alcances de la cooperación española como política pública.

Aunque estas interacciones se habían generado en periodos previos (por ejemplo, la movilización por la inclusión del objetivo 0,7% o el impulso de la LCID) y se encontraban particularmente activas como respuesta a las carencias del segundo gobierno de Aznar, su peso e influencia en la política de los problemas aumento de forma considerable y se vio reflejado en la amplitud de contenidos y la ortodoxia de los planteamientos de gubernamentales.

Entre otras cuestiones, esta situación se produce como resultado de los procesos de diálogo y consultas que el gobierno impulsó con los diferentes actores de sistema del cooperación en la elaboración de los dos planes directores y demás documentos de planificación, así como en la coincidencia de posturas y la ubicación de expertos y profesionales provenientes de la sociedad civil, la academia y centros de pensamiento (*think tanks*) en cargos de responsabilidad ejecutiva, gabinetes o en funciones técnicas para la ejecución de la política.

Aunque el rigor doctrinal y normativo es evidente, en esta definición-representación del problema de los gobiernos socialistas no existe un planteamiento claro sobre su dimensión operativa e incluso presenta la paradoja de ser poco coherente en términos de la relación entre sus objetivos, estrategias e instrumentos.

Esta carencia se puede observar en la ausencia en los dos planes directores de un marco operativo y presupuestario que definiese con precisión los instrumentos y el esquema de implementación de la política, cuestiones que, salvo el objetivo de aumento de la AOD y algunas indicaciones sobre su composición y distribución, son postergadas a un posterior desarrollo y formulación en otros instrumentos de planificación y gestión del sistema de cooperación.

De igual forma, se puede constatar en un planteamiento poco realista sobre el alcance y la capacidad efectiva de implementación de una política que pudiese dar respuesta al amplio conjunto de cuestiones que se formulan en los dos planes directores, cuestiones que por su misma amplitud y proximidad terminan superponiéndose e incluso contradictorias en su planteamiento sustantivo y procedimental.

Como se señaló el Consejo de Cooperación (2005), una de las principales carencias del II-PD fue precisamente la amplitud de los contenidos abarcados, no porque no fueran importantes, sino porque ponían de manifiesto una “limitada vocación selectiva en la definición de sus prioridades, tanto geográficas como sectoriales”, lo cual podía generar efectos perversos en términos de la calidad y eficacia de las intervenciones que se pretendían realizar.

En este sentido, en el II-PD tampoco se realizó un diagnóstico previo sobre las capacidades, fortalezas y debilidades del sistema español de cooperación que permitiese una adopción mucho más realista y selectiva de las orientaciones de la agenda internacional con una mayor jerarquía de prioridades y objetivos estratégicos y en la que se incorporase un marco presupuestario exhaustivo de carácter indicativo para su periodo de ejecución (Consejo de Cooperación 2005).

En el III-PD no sólo se reproduce esta dinámica de amplitud de contenidos y falta de concreción operativa, sino también se complejiza el tratamiento del objeto y alcance de la política con la inclusión de un nivel de reflexión técnica o sectorial que lo ubican más en la lógica de un libro blanco y no en la de un instrumento de

planificación estratégica con elementos concretos para la implementación de sus propósitos u orientaciones.

En efecto, se trata de un planteamiento generalista que no establece de forma clara la elección de ámbitos y acciones estratégicas concretas que se pretenden ejecutar durante su periodo de vigencia.

Los objetivos, metas e indicadores en los que se traducen los ámbitos estratégicos no tienen el grado de concreción necesario para convertirse en guías operativas y por el contrario, tienden a reforzar la complejidad y dispersión del ciclo de planificación de la política, ya que plantea la necesidad de revisión o actualización de los sectores, además de una nueva planificación geográfica.

En el caso de las prioridades horizontales y sectoriales, tampoco se establece cuál ha de ser su componente operativo, puesto que se limita a ser a una descripción de ámbitos de trabajo y que no aporta la suficiente claridad respecto al rol y el tipo de actualización de las antiguas estrategias sectoriales, que siguen planteándose como documentos de referencia.

Por su parte, se hace una descripción instrumentos de cooperación que, siendo acorde con los criterios de la agenda internacional, no explica la forma en que serán implementados o su integración en las prioridades sectoriales y geográficas.

Por último, existen dos carencias especialmente significativas y contradictoras en lo relativo al componente multilateral y la dimensión europea de la política de cooperación y que también estaban presentes en el II- PD.

En el caso del componente multilateral, el documento no establece criterios específicos sobre la orientación, asignación, control y seguimiento de la AOD canalizada a través de estos cauces, y la coherencia o integración de dicha ayuda con las prioridades sectoriales y geográficas.

En el caso de la dimensión europea, no se observan planteamientos concretos sobre la integración e interacción con la política europea de cooperación internacional para el desarrollo, ni de la forma en que el denominado multilateralismo tendrá en cuenta o incorporará la perspectiva de la política europea, sus orientaciones, programas, instrumentos y acciones de cooperación en los países y regiones en desarrollo.

Además de no tener en cuenta o confundir las dimensiones normativas y empíricas, la definición-representación del problema de los gobiernos socialistas también se caracteriza por la presencia de un elemento adicional de confusión de los productos administrativos y de los actos formales de implementación como equivalentes de la política de cooperación y sus resultados.

Esta situación es particularmente evidente en el caso de los planes directores, pero también en la elaboración de otros productos vinculados al ciclo de planificación como las estrategias sectoriales y geográficas e incluso en las propuestas de reformas que se plantean también como sinónimos de la política y en última instancia, terminan convirtiéndose no en un medio, sino en un fin en sí mismo.

A este respecto, es bastante representativo el hecho que en el segundo programa electoral y el III-PD el gobierno socialista se plantee la necesidad de formular una ley de cooperación como respuesta a los problemas estructurales y de gestión y la forma de adaptación a los nuevos marcos de la agenda y el sistema internacional, así como que se considere que las estrategias sectoriales deban ser “documentos vivos, que se amplían, evolucionan y adaptan” o que sea necesario la elaboración de documentos de política (*policy papers* o *policy briefs*) para desarrollar otros contenidos temáticos de la política.

4.2. Arquitectura institucional

En la arquitectura institucional de la política de cooperación se pueden identificar dos componentes básicos e interdependientes: el primero, de carácter estructural que, se corresponde con el diseño institucional establecido por la LCID y las inercias de articulación de un esquema dual o con dos grandes centros de decisión y gestión; el segundo, de carácter variable, y que se origina en los ajustes institucionales que cada gobierno decide llevar a cabo en función de sus preferencias e intereses sobre esta cuestión.

El primer componente responde a un modelo básico en el que la dirección de la política y su coordinación es competencia del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAEUC)²⁹ y la ejecución y gestión operativa de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AEICD) como organismo autónomo adscrito a este ministerio, a través de la Secretaría de Cooperación de Estado de Cooperación Internacional (SECI).

Este modelo se complementa con una diferenciación o subdivisión competencial y un componente paralelo que le otorgan cierta complejidad y especificidad a esta arquitectura institucional.

La subdivisión se observa en la asignación de las responsabilidades de gestión de las contribuciones multilaterales al Ministerio de Hacienda³⁰, incluidas las aportaciones obligatorias a los organismos financieros multilaterales de desarrollo, al presupuesto de la UE, al Fondo Europeo de Desarrollo (FED) y las operaciones de condonación de deuda; así como la designación de la titularidad de la cooperación reembolsable y de los créditos concesionales al Ministerio de

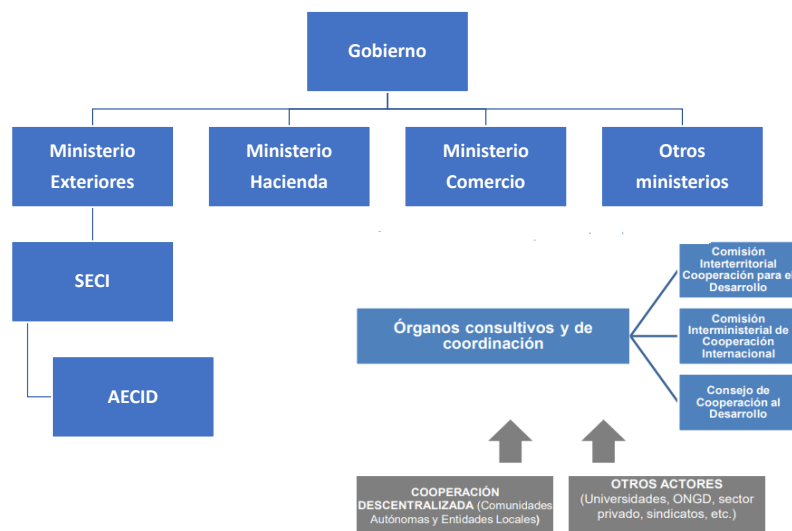
²⁹ Esta denominación se establece durante el gobierno socialista del presidente Pedro Sanchez en 2018

³⁰ Desde 1982 y hasta 2011, con la excepción de la legislatura 2000-2004, los ministerios de economía y hacienda funcionaron como única institución. En el gobierno de Rajoy, hacienda se separa de economía y se fusiona con administraciones públicas y por su parte, economía queda configurada como una única cartera. En el actual gobierno del socialista Sanchez la división se mantiene, por una parte Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital y por otra, Ministerio de Hacienda.

Industria, Comercio y Turismo (MICT), a través de la Secretaría de Estado de Comercio (SEC)³¹.

El componente paralelo viene establecido por la cooperación (no reembolsable) que pueden llevar a cabo otros ministerios e instituciones de la Administración General del Estado (AGE) en el marco de sus respectivas competencias y que, en principio, se debe coordinar desde el MAEUC, así como por la cooperación descentralizada que realizan las Comunidades Autónomas (CCAA) y las Entidades Locales (EELL) y que se formula e implementa de acuerdo con los criterios de estos niveles de gobierno.

Gráfico 7. Arquitectura institucional de la política de cooperación



Fuente: Elaboración propia

Adicionalmente existe un nivel consultivo y de coordinación integrado por el Consejo de Cooperación, la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo y la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional.

Aunque no tienen un carácter público, en esta arquitectura participan otros actores no estatales como las ONGD, universidades, empresas, los sindicatos y otras organizaciones del tercer sector, siendo representativo el caso de las ONGD

³¹ El MICONTUR fue creado en 2004 y a esta nueva cartera se trasladó SEC que se encontraba bajo competencia del entonces Ministerio de Economía.

dado que ejercen un rol de cogestión y canalización de porcentajes importantes de la AOD bilateral, incluidos los flujos de ayuda de la cooperación descentralizada.

En el segundo componente de la arquitectura institucional es donde se puede observar un mayor grado de diferenciación entre los gobiernos de los dos partidos, que tienden a utilizar los ajustes y reestructuraciones institucionales como una proyección o manifestación específica de su respectiva definición-representación del problema y de la prioridad e interés que esta cuestión tiene en su agenda de gobierno.

4.2.1. Cambios del PP

Al margen de la promulgación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID), durante las dos legislaturas de gobierno del presidente Aznar no se producen variaciones o cambios sustantivos en la arquitectura institucional de la política de cooperación.

Lo más representativo de este periodo se ubica en el plano de la adscripción funcional de la Oficina de Planificación y Evaluación (OPE) a la AECI, aunque orgánicamente siguió dependiendo de la que ese momento era la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI).

Este cambio se produce *de facto* bajo la premisa de garantizar una mayor articulación entre las actividades de planificación y ejecución de la AOD; así como en la modificación de la composición del Consejo de Cooperación, que estuvo motivada por la necesidad de adaptación de este órgano a la nueva realidad de la LCID, es decir, una composición más equilibrada entre la AGE y los representantes de la sociedad civil (RD 281/2001).

Aunque en teoría se garantizó dicho equilibrio con el aumento a 25 miembros, en la práctica el cambio le permitió al gobierno tener un mayor control y defensa de sus intereses, ya que mantuvo la mayoría numérica de la AGE e introdujo dos vicepresidencias, una de ellas a cargo de los representantes de los ministerios con competencias económicas y comerciales, situación que terminaría reforzando la dualidad existente en esta política en ese momento.

En este sentido, la ausencia de cambios significativos en estos gobiernos populares se puede interpretar como una cuestión de aceptación y conformidad con una arquitectura institucional que se adaptaba y era funcional a su enfoque economicista y a sus preferencias de subordinación a otros intereses económicos y sociales.

En los gobiernos de Rajoy sí se observa un cambio sustantivo en la arquitectura institucional, a través de un planteamiento que reduce la dimensión e importancia política que había tenido en los gobiernos socialistas precedentes y que *de facto*, vuelve a ubicar en la lógica de una cooperación basada en créditos concesionales.

Este cambio se empieza a materializar con la reestructuración del que en su momento era el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) y la supresión de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) que vuelve a denominarse SECIPI.

En esta renovada SECIPI, se elimina la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) y en su lugar se crea, con rango de subsecretaría, la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID) como instancia responsable de la formulación, dirección, ejecución, seguimiento y evaluación de esta política, a través de dos órganos específicos, la Subdirección General de Políticas de Desarrollo y la División de Evaluación de Políticas para el Desarrollo y Gestión del Conocimiento (RD 342/2012).

En el contexto de esta reestructuración, el gobierno de Rajoy también suprime la Comisión Delegada del Gobierno para la Cooperación al Desarrollo y la Conferencia Sectorial de Cooperación Internacional para el Desarrollo, instancias que habían sido creadas en el gobierno precedente como espacios para reforzar la coordinación y la coherencia de políticas para el desarrollo.

Estas modificaciones representaron un cierto tipo de degradación de la política de cooperación que se manifiesta en su vinculación institucional a un área geográfica determinada y en la relegación de las estructuras claves de dirección, planificación y evaluación a dos niveles por debajo del nivel ministerial, una situación bastante alejada del esquema previo de la OPE e incluso diferente a las prácticas de otros socios del CAD que disponen de ministerios, viceministerios o secretarías de estado destinadas únicamente a la cooperación internacional para el desarrollo (Atienza y Hernández, 2013).

La adecuación de la arquitectura institucional para el incremento de las actividades de cooperación reembolsable y el retorno a la lógica de los créditos concesionales se puede observar en la reforma del Fondo de Promoción para el Desarrollo (FONPRODE) - ver siguiente apartado- para la potenciación de sus actividades de cooperación reembolsable.

En concreto, la eliminación del límite del 5% en sus operaciones de cooperación reembolsable y el traslado de gran parte de la responsabilidad de su dirección y gestión a la Compañía Española de Financiación del Desarrollo (COFIDES), una sociedad mercantil estatal orientada a la internacionalización de la economía y las empresas españolas.

Este cambio no sólo representaba el interés por apoyar al sector empresarial español, sino que suponía un retorno implícito al modelo dual previo a la LCID, es decir, la cooperación no reembolsable a cargo del MAEUC y los préstamos

concesionales dirigidos en este nuevo caso de forma colegiada por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (MICT) a través de COFIDES³².

Por último, destaca la suspensión de la reforma de la AECID (ver siguiente apartado), a través de la derogación de la Ley de Agencias Estatales en la que se basaba el modelo de gestión generado durante los gobiernos socialistas, la no aprobación de un nuevo contrato de gestión y la práctica ausencia de una propuesta o solución alternativa a los problemas que se venían intentado resolver con dicho modelo, situación que, en definitiva, implicaba el retorno a la situación precedente de una agencia con carencias y limitaciones en términos de recursos humanos y de gestión por resultados.

4.2.2. Cambios del PSOE

En una perspectiva que se corresponde con su forma de definición-representación del problema, durante los gobiernos socialistas de Zapatero se realizan varias modificaciones sustantivas a la arquitectura institucional de esta política.

En primer lugar, destaca la reestructuración del MAE y su cambio de denominación por Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC), cambio con el que se pretendía representar la nueva connotación de la política y su institucionalización como componente específico de la acción de gobierno y el modelo de acción pública.

Esta reestructuración dió lugar a la creación de una nueva organización ministerial articulada en torno a cuatro órganos directivos o ejecutivos: la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores, la Secretaría de Estado para la Unión Europea, la SECI, la Secretaría de Estado para Iberoamérica, la Subsecretaría de

³² COFIDES realiza sus actividades mercantiles mediante la gestión de fondos propios y dos fondos específicos de la SEC: el Fondo para Inversiones en el Exterior (FIEX) y el Fondo para Operaciones de Inversión en el Exterior de la Pequeña y Mediana Empresa (FONPYME).

Asuntos Exteriores y de Cooperación y la Secretaría General de Asuntos Consulares y Migratorios.

En este cambio de estructura destaca el fortalecimiento de la SECI, ya que por primera vez se le asigna una función específica y de alcance global de cooperación internacional para el desarrollo, a través de la desvinculación de su histórica connotación latinoamericana y la creación, al interior de este organismo, de la DGPOLDE como sustituto de la Oficina de Planificación y Evaluación (OPE).

Esta nueva dirección se crea, fundamentalmente, como respuesta a los problemas de falta autonomía que se habían generado en la OPE tras su vinculación funcional a la AECI en el año 2000 y en particular, a la necesidad de poder disponer de una estructura institucional que diferenciase los ámbitos de planificación y evaluación de los órganos de gestión tal y como venía ocurriendo en otros países miembros del CAD (Iglesia-Caruncho, 2009).

Esta reestructuración fue particularmente positiva, dado que favoreció la institucionalización de la nueva connotación política que el gobierno pretendía asignarle a la política de cooperación permitiendo, como reconoció el CAD (2011), que la cooperación internacional para el desarrollo se convirtiese en “un pilar fuerte y característico de la política en el ámbito” del nuevo MAEC.

En segundo lugar, destaca el impulso de la reforma de la AECI, una de las cuestiones más reivindicadas por parte de los diversos actores del sistema español de cooperación y en la que no se había producido ningún tipo de avance o cambio significativo tras su planteamiento generalista en la LCID.

Aunque el establecimiento y la existencia misma de la AECI constituían un elemento positivo de esta política, su estructura y evolución habían generado una serie de carencias que habían limitado su consolidación como una agencia de

cooperación dinámica, flexible y con una adecuada relación o dotación de recursos humanos y financieros.

Para resolver dichos problemas, durante la primera legislatura el gobierno socialista llevó a cabo un proceso de reforma de la agencia que se materializó en la formulación y aprobación de un estatuto de carácter específico (RD 1403/2007) en su nueva denominación como AECID (la adición de “para el desarrollo” pretendía enfatizar que este era el objeto y razón de ser de la agencia).

Como destaca el CAD (2007), esta reforma fue planteada con el propósito general de dotar a la política y al sistema de cooperación de una agencia con mejores capacidades de gestión en una lógica que permitiese superar sus carencias históricas y le permitiese cumplir con los compromisos internacionales de la nueva agenda del desarrollo, en particular, los relativos a los ODM y a la agenda de eficacia.

En el marco de la Ley de Agencias Estatales³³, el estatuto de la AECID estableció una nueva estructura en la que destaca, por una parte, la creación de unidades como la Dirección de Cooperación Sectorial y Multilateral con sus correspondientes departamentos; la Oficina de Acción Humanitaria; el Departamento de Cooperación con África Subsahariana; la Secretaria General y sus departamentos de recursos humanos, gestión económica e informática; el refuerzo del gabinete de dirección con la incorporación de las funciones de programación, seguimiento y calidad de la ayuda y de comunicación, educación y sensibilización para el desarrollo; y la inclusión en el Consejo Rector de representantes del Ministerio de Economía y Hacienda (MEH), el entonces Ministerio de Administraciones Públicas (MAP) y de delegados sindicales.

³³ Esta ley (Ley 28/2006 del 18 de julio) fue una de las apuestas del gobierno del PSOE para mejorar la presentación de los servicios públicos, a partir de la introducción de una diferenciación entre organismos de planificación y ejecución en la administración y el establecimiento de disposiciones para la adaptación de una fórmula organizativa general de mayor autonomía, flexibilidad, control y responsabilización por resultados que permitiese tener una única regulación para los 138 organismos públicos que existían en ese momento y de los cuales, 47 tenían su propio régimen regulador.

Por otra, el fortalecimiento de las capacidades de gestión y de los recursos humanos mediante el establecimiento de nuevos compromisos para garantizar la movilidad y la formación, la aprobación de una Relación de Puestos de Trabajo (RTP), la mejora de los marcos estratégicos para la planificación de la cooperación con los países prioritarios, la descentralización gradual y aumento de coordinación con las OTC y el fomento de la transparencia y la rendición de cuentas.

En los términos establecidos por mencionada la Ley de Agencias, el desarrollo reglamentario del nuevo estatuto fue vinculado la formulación y aprobación del denominado Contrato de Gestión³⁴ de la agencia (18 de marzo de 2009), instrumento que inicialmente fue aprobado por un año y posteriormente se prorroga por otro periodo igual.

En el plano de los recursos humanos, en este primer contrato se aprueba una RTP con 183 plazas adicionales, la cobertura de plazas de directores de programas con contratos indefinidos, el incremento de las retribuciones en los puestos menos remunerados y la formación y garantía de movilidad en general de todo el personal de la agencia.

En lo relativo a la mejora de la calidad y la gestión de la AOD, destacan los compromisos, vinculados a los objetivos y periodos de vigencia de los planes directores, de asignación de un monto mínimo garantizado por cuatro años para los países prioritarios, la distribución de competencias entre la sede y las OTC para favorecer los procesos de armonización y alineamiento con las prioridades de los países destinatarios, la definición y clarificación de objetivos, planes y actuaciones con sus correspondientes indicadores y fuentes de verificación, y el

³⁴ El Contrato de Gestión fue introducido en la Ley de Agencias (Art. 13) como el instrumento de planificación plurianual de las agencias estatales y en el que se deben establecer, entre otras cuestiones “los objetivos a perseguir, los resultados a obtener y, en general, la gestión a desarrollar” y “los recursos personales, materiales y presupuestarios a aportar para la consecución de los objetivos”.

establecimiento de un plan de evaluaciones, entre otras cuestiones (Iglesia-Caruncho, 2009).

En tercer lugar, y tal vez uno de los más representativos, es el proceso de reforma de los créditos del FAD que se llevó a cabo durante la segunda legislatura de gobierno para intentar superar la dualidad existente en esta política y su instrumentalización para la promoción de otros intereses económicos y comerciales.

En particular, la reforma se centró en la modificación del FAD y la creación de dos fondos diferenciados en sus propósitos, dependencia orgánica y tipos de operaciones. Por una parte, el Fondo para la Internacionalización de la Empresa Española (FIEM), bajo la gestión del MICT y cuyas operaciones no podían ser consideradas como AOD. Por otra, el FONPRODE bajo competencia del MAEC (gestionado por la SECI) como instrumento de cooperación financiera para la promoción del desarrollo y la lucha contra la pobreza.

El FONPRODE se concibe como un instrumento de cooperación internacional para el desarrollo orientado exclusivamente a “la erradicación de la pobreza, la reducción de las desigualdades e inequidades sociales entre personas y comunidades, la igualdad de género, la defensa de los derechos humanos y la promoción del desarrollo humano y sostenible en los países empobrecidos” (Ley 36/2010).

Esta naturaleza quedó garantizada mediante la definición de unas líneas de actuación y criterios (Art 2) en los que expresamente se limita la financiación de carácter no ligado a donaciones a Estados y administraciones públicas de los países en desarrollo para proyectos, programas, estrategias y modalidades de ayuda programática; donaciones a organismos multilaterales de desarrollo no financieros; donaciones a fondos fiduciarios en instituciones financieras internacionales de desarrollo; préstamos y líneas de crédito en términos concesionales a Estados para la financiación de proyectos de desarrollo;

préstamos, o líneas de crédito a entidades financieras locales para la concesión de microcréditos, créditos, líneas de crédito u otros servicios financieros a empresas pequeñas o medianas o a instituciones micro financieras; entre otras cuestiones.

De igual forma, se garantizó, mediante el reglamento de desarrollo de la ley, que su gestión fuera una competencia exclusiva del MAEC, a través de una oficina con rango de dirección adscrita a la AECID y un comité ejecutivo presidido por la SECI y dos vicepresidencias distribuidas entre la dirección de la AECID y la Dirección General de Política Exterior, Europa y Seguridad del MAEC.

En la medida que se concibe como un instrumento de cooperación financiera, el FONPRODE también estableció un componente de cooperación reembolsable con un límite de asignación presupuestaria de hasta el 5% de la AOD establecido de forma específica en cada plan director, a través de la incorporación del Fondo de Concesión de Microcréditos (FCM) para la ejecución de las denominadas operaciones de microfinanzas, la realización de operaciones de deuda (préstamos, créditos o líneas de crédito) para la financiación del sector público y privado de los países en desarrollo y la posibilidad de financiación de PYMES de capital de origen de estos países mediante la adquisición temporal de participaciones de capital de vehículos financieros de inversión (Cortés y Pérez, 2012).

Por último, destaca la creación de dos instancias de complementarias de coordinación de la arquitectura institucional y el sistema de cooperación: la Comisión Delegada del Gobierno para la Cooperación al Desarrollo como espacio diálogo entre las diferentes instancias de la AGE y mecanismo arbitraje entre políticas a efectos de poder garantizar una mayor coherencia de políticas para el desarrollo; la Conferencia Sectorial sobre Desarrollo como espacio de coordinación entre legisladores y responsables de políticas, normativas e instrumentos de desarrollo a nivel estatal, autonómico y de las entidades locales.

4.3. Actores e interacciones

En la política española de cooperación internacional para el desarrollo se pueden identificar dos grupos de actores con intereses e interacciones que tienden a ser relativamente constantes y no presentan variaciones significativas entre los gobiernos populares y socialistas.

El primer grupo está integrado por los actores político-administrativos que ejercen una titularidad directa sobre la política o que tienen intereses en este ámbito de la acción de gobierno. El segundo lo integran los actores no estatales que participan e influyen como partes interesadas (*stakeholders*) en algunas de las fases del ciclo de la política, así como sus destinatarios directos (los países en desarrollo) e indirectos (la ciudadanía española).

4.3.1. Actores político-administrativos

4.3.1.1. El Parlamento

El Parlamento desempeña un rol de aprobación, seguimiento y control del conjunto de la acción de gobierno en materia de cooperación internacional para el desarrollo. Este rol lo ejerce a través del debate y aprobación del plan director y los PACI en el Congreso de los Diputados, así como mediante las mociones, ponencias de estudio, solicitudes de comparencias y preguntas parlamentarias de las dos cámaras legislativas en sus respectivos plenos y comisiones sectoriales.

Durante la formulación e institucionalización básica, el Parlamento desempeñó un papel particularmente proactivo en la generación de marcos de la política mediante la formulación de las primeras reflexiones normativas y líneas directrices que deberían seguirse en la cooperación española.

A partir de la entrada en vigor de la LCID, este rol cambia y se ubica en la misma lógica general de debate, aprobación y control político que el poder legislativo suele realizar en otros ámbitos de la acción de gobierno.

En las situaciones donde existe una mayoría absoluta por parte del partido de gobierno, el Parlamento tiende a alinearse con su agenda política e impulsa y aprueba la práctica totalidad de sus iniciativas ejerciendo una actividad de control y seguimiento que no interfiere con los intereses del gobierno.

Por el contrario, cuando no existe una mayoría absoluta o se gobierna bajo una mayoría simple, el Parlamento suele tener un margen de acción más amplio para la influencia y control de la agenda de gobierno, situación que, como se mencionaba previamente, se produce como resultado de la necesidad de negociación del partido de gobierno para impulsar los contenidos generales o puntuales de su programa.

Durante las primeras legislaturas de gobierno de los presidentes Aznar y Zapatero, el Parlamento desempeñó un rol activo de revisión e impulso de propuestas de cambio en los contenidos de la política, rol que se originó en la situación de mayoría simple que experimentaban los dos gobiernos y que establecía un mayor margen de negociación y presión al gobierno por parte del resto de fuerzas políticas.

En el caso del primer gobierno de Aznar, el Congreso de los Diputados no se limitó a la aprobación del proyecto de la LCID en los términos propuestos por el gobierno, sino que por el contrario, se involucró en la revisión e introducción de mejoras al texto, situación que también se produjo en el caso del Senado, cámara donde se terminarían generando las modificaciones adicionales que permitieron tener una mejor definición conceptual, organizativa y operativa de los contenidos de la ley.

En el caso del primer gobierno de Zapatero, el papel del Parlamento también trascendió la tradicional aprobación de las iniciativas gubernamentales y se ubicó en un plano de generación de mejoras que se materializaron en la aprobación de incrementos de AOD superiores a los inicialmente propuestos por el gobierno (Iglesia-Caruncho, 2011).

Tras la obtención de la mayoría absoluta del PP y la ratificación de la minoría simple del PSOE, el Parlamento se ubicó en un plano más procedimental de aprobación directa de las propuestas del gobierno sobre esta política y de cierto control, a través de la solicitud de comparencias y la elaboración de ponencias de estudios.

Durante el segundo gobierno de Aznar el Parlamento, interrumpió lo que hasta ese momento había sido su papel en la generación de agenda y el establecimiento de marcos de política y se mantuvo, como era previsible por la situación de mayoría absoluta, alineado con la dinámica y los planteamientos que caracterizaron a la política de cooperación durante este periodo de gobierno.

En el segundo gobierno de Zapatero también se reproduce esta dinámica y como tal, el Parlamento se adaptó a las prioridades del gobierno que en ese momento se plantearon para hacer frente a la crisis financiera y otras consideraciones de la agenda de políticas (déficit fiscal, desempleo) en las que cooperación española empezó a perder la importancia y dimensión que había alcanzado en la legislatura precedente.

Durante los gobiernos del presidente Rajoy y en el contexto de su mayoría absoluta, el Parlamento también desempeñó un rol procedimental de aprobación de las propuestas del gobierno y en general, se alineó con sus planteamientos respecto a la necesidad de superación del déficit como condición para poder llevar a cabo una política de cooperación internacional para el desarrollo y en consecuencia, poder asignar mayores recursos a la AOD.

Vinculados también a las características del sistema parlamentario, en las entrevistas se puso de manifiesto la presencia de otras dinámicas que influyen en el comportamiento e influencia de este actor en la política de cooperación.

El primero está relacionado con el hecho de que en la medida que se ha definido un marco normativo y que existen instrumentos formales de ordenación de la política, la iniciativa que el Parlamento tenía sobre estas cuestiones pierde cierto sentido y se adapta a la nueva realidad de las funciones que le asigna la LCID. Es decir, tras la promulgación de la ley y con la existencia de instrumentos como los planes directores, no se justifica una intervención particularmente activa en la reivindicación o impulso de cuestiones normativas o programáticas.

El segundo se corresponde con la disciplina de partido y el tratamiento de la agenda del gobierno, dado que, tanto en situaciones de mayoría simple como de mayoría absoluta, el grupo parlamentario del partido de gobierno no plantea o lleva a cabo iniciativas que supongan un cuestionamiento o estén en contra de las propuestas del gobierno.

El tercero es la relativa baja importancia de la cooperación internacional para el desarrollo en el conjunto de la ciudadanía y, en consecuencia, la ausencia de un elemento de presión social y política lo suficientemente representativo para que el Parlamento tenga un papel más activo en esta cuestión.

Aunque la ciudadanía se pueda mostrar favorable a esta política (ver siguiente apartado), no es una cuestión que realmente sea prioritaria y que demande una atención específica como si ocurre con otros temas de la agenda nacional e internacional, y cuando esto se produce, ocurre en situaciones muy acotadas y temporales de campañas de movilización y presión desde el entorno de las ONGD.

4.3.1.2. La Administración General del Estado

La AGE es la responsable de la dirección y ejecución general de la política española de cooperación internacional para el desarrollo, rol que desempeña a través de dos grupos de actores institucionales en los que existe una dinámica propia de influencia que trasciende a la tradicional diferenciación de los marcos políticos y de política que se producen en cada ciclo político o alternancia en el gobierno.

4.3.1.2.1. Ministerio de Asuntos Exteriores

El primer grupo de actores institucionales corresponde al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAEUC), institución en la que se ubican las competencias y responsabilidades propias de ejecución de esta política y su coordinación con el resto de las instituciones de la AGE.

Al igual que sucede en los otros ámbitos de este ministerio, el desempeño de esta función se encuentra condicionado por las dinámicas burocráticas y los intereses corporativos del cuerpo diplomático, grupo en el que se pueden identificar dos posturas básicas respecto a la cooperación internacional para el desarrollo.

En primer lugar, un bajo grado de interés y cierto desconocimiento de la cooperación internacional para el desarrollo como ámbito del sistema y las relaciones internacionales contemporáneas, lo que la convierte en una cuestión no prioritaria en la concepción que el cuerpo diplomático suele tener sobre la política y la acción exterior del Estado.

En segundo lugar, un cierto tipo de oposición a la cooperación internacional para el desarrollo como ámbito diferenciado en la política y la acción exterior del Estado por parte de algunos sectores en los que persiste una interpretación realista de las relaciones y el sistema internacional y donde se considera que este

tipo de actuaciones simplemente son y deben ser parte de la política exterior y del ejercicio diplomático tradicional.

Estas dinámicas pueden explicarse como el resultado de una variable marco de organización y gestión burocrática (no en el sentido peyorativo, sino weberiano del término) de la acción exterior del Estado, estructura que ha favorecido la presencia de unos intereses que no se alienan o entran en conflicto con las expectativas normativas y doctrinales de la política de cooperación internacional para el desarrollo.

A este respecto, en las entrevistas se han puesto de manifiesto dos cuestiones que influyen y retroalimentan el comportamiento y los intereses corporativos del cuerpo diplomático.

La primera cuestión está relacionada con la formación y la tradición generalista de este cuerpo de funcionarios, así como con la práctica ausencia de un sistema generación de competencias y habilidades (formación de origen o continua en la Academia Diplomática) sobre la cooperación internacional para el desarrollo y su gestión como un componente de la acción exterior del Estado (E09, E08).

Por lo general, el personal diplomático que ocupa puestos de responsabilidad (direcciones generales, subdirecciones, embajadas o cargos directivos en la agencia) suelen tener una perspectiva marco de la acción y la política exterior en aspectos como geopolítica, integración política, económica o cultura, pero no tiene necesariamente un conocimiento o experiencia sobre los contenidos e instrumentos de gestión de la cooperación internacional para el desarrollo (E09, E06).

“La cooperación al desarrollo no es un tema presente en la formación de los diplomáticos ... en algunos de los cursos de formación se cubre de forma muy general... la formación sobre los temas de cooperación o el conocimiento técnico tampoco es un requisito para que los diplomáticos accedan a los diferentes puestos de la agencia... es un

tema vocacional ... están preparados para gestión global de una misión diplomática, pero no necesariamente para la gestión de fondos o instrumentos de cooperación” (E09)

Esta situación contribuye a generar un amplio grado de discrecionalidad sobre la forma en que se debería llevar a cabo la política y tiende a reducir su implementación al compromiso individual o colectivo de algunos funcionarios o en su caso, a la interpretación particular que le puedan asignar como componente de acción y política exterior (E09, E06, E10).

“Desde finales de los noventa hasta la actualidad la política de cooperación se ha fortalecido o en cierta forma retrasado por la visión o compromiso personal de los embajadores. En las embajadas si tienes un embajador muy comprometido, la cooperación fluye, pero si no se paraliza... En las direcciones de la agencia, cuando llegan diplomáticos que no tienen preparación o sensibilidad en cooperación se pierde capacidad de gestión” (E09)

La segunda cuestión está relacionada con la lógica de nombramientos y la rotación de puestos directivos que se da al interior de esta institución.

Por lo general, los criterios que se siguen para la asignación de los cargos de responsabilidad en el ministerio, las embajadas, los organismos internacionales (e incluso la AECID) se derivan de las disposiciones marco de antigüedad o escalafón y de la definición de la relación de puestos de trabajo de acuerdo con lo establecido en las normas generales de la función pública y la regulación de la carrera diplomática. Pero también se siguen criterios informales y de carácter discrecional de cada gobierno para la designación, en función de afinidad política o trayectoria las respectivas secretarías, subsecretaría, direcciones y subdirecciones dirección generales del ministerio.

Aunque estos criterios son legales y legítimos, presentan el inconveniente de no responder a los requisitos o necesidades operativas de la cooperación internacional para el desarrollo, lo cual no sólo condiciona la dirección e

implementación de la política a la postura particular que puedan tener las personas responsables, sino que también termina generando unos incentivos que tienden a neutralizar las preferencias e intereses del gobierno con esta política.

Estos incentivos se producen como resultado del autorreconocimiento del cuerpo diplomático como titulares ejecutores de esta política y la consecuente percepción de tener la potestad o legitimidad corporativa para la interpretación, adaptación u ordenación de la implementación y el alcance del conjunto de actuaciones de la cooperación española.

Es conveniente señalar que las dinámicas que dan lugar a los intereses y el comportamiento corporativo del cuerpo diplomático no es una cuestión que se deba interpretar como una cuestión de bloqueo o apoyo *per se* de este actor institucional a la cooperación internacional para el desarrollo.

En este cuerpo, como en cualquier otro actor del sistema español de cooperación, existen personas con mayor o menor grado de interés y compromiso hacia esta política y en función de la posición y responsabilidades que ocupan al interior del ministerio, pueden actuar en una u otra lógica.

Por el contrario, se trata de una cuestión (o variable) que a pesar de su obviedad, no suele tenerse en cuenta en los análisis y procesos de formulación de esta política: la organización y la cultura administrativa que subyace en su burocracia principal.

En este sentido, en algunas entrevistas se ha puesto de manifiesto que éste ha sido uno de los factores que han podido limitar la consolidación de la política e influido en la escasa capacidad de implementación de los cambios y reformas previstas en los diferentes esfuerzos de mejora de la cooperación española.

En particular, se han planteado dos perspectivas complementarias que de una u otra forma, coinciden con algunas de las críticas que se hacen desde otros profesionales del sector, las ONGD y otras partes interesadas (*stakeholders*) y que

implícitamente están señaladas en los diferentes diagnósticos sobre la organización y gestión de los recursos humanos en la cooperación española.

La primera perspectiva señala la existencia de un cierto tipo de captura o “diplommatización” de la cooperación española por parte de este grupo de funcionarios, quienes por su cultura burocrática y lógica corporativa no están dispuestos a ceder o perder la titularidad en la ejecución de esta política (E05, E09, E10, E11).

“La cooperación siempre ha estado dominada por el sector diplomático, al sector diplomático le ha parecido que la política de cooperación al desarrollo son argumentos que se pueden manejar desde la visión de la embajada, desde el ministerio que son los únicos legitimados y con formación para trabajar en los ámbitos de la política exterior” (E10)

Con independencia del interés o reconocimiento que le otorguen, en última instancia, este cuerpo de funcionarios hace prevalecer el enfoque diplomático en la cooperación española en el sentido literal de las relaciones e intereses del Estado y consideran que la implementación de la política de cooperación y sus diferentes manifestaciones son y deben ser asunto de su competencia exclusiva.

Aunque no se puede establecer una relación de causalidad, varias de las personas entrevistadas coinciden en señalar que los intereses corporativos del cuerpo diplomático y su resistencia a perder el control o influencia en este ámbito es uno de los factores que permite entender la imposibilidad de consolidación de la AECID como una institución profesionalizada y dotada de recursos humanos propios y en particular, la dificultad de implementación de cualquier tipo de reforma estructural o de gran impacto como la que se intentó llevar a cabo durante los gobiernos socialistas de Zapatero (E01, E03, E10, E07).

La segunda perspectiva destaca que no se trata de una cuestión de afinidad u oposición hacia esta política, sino de pragmatismo y de aceptación de la realidad de la operativización y gestión de la política y la acción exterior del Estado.

Al margen de los planteamientos doctrinales o aspiraciones normativas que se puedan llegar a tener, en algunos sectores del cuerpo diplomático se considera un error desconocer o pretender que la política de cooperación se convierta y gestione como un ámbito autónomo o diferenciado, cuando en la práctica tan sólo representa un porcentaje muy reducido de una acción exterior que tiene unas necesidades y lógicas específicas mucho más relevantes y que si demandan ese tipo de atención (E08, E15, E16, E17).

“Los intereses de los diplomáticos hace que a veces que sea nuestro propio ministerio el que tampoco ha apostado mucho por dotar a la agencia de las capacidades que necesita la agencia o por la creación o un cuerpo especializado al que se pueda acceder por mérito” (E08)

4.3.1.2.2. La Secretaría de Estado de Cooperación Internacional

Al interior del MAEUC la SECI es el órgano que operativiza las competencias de dirección y coordinación ejecutiva de la política de cooperación. Además de ser un rol que ha venido desempeñando desde su creación en 1985, estas funciones responden a un mandato explícito de la LCID al definir a esta secretaría como el órgano del ministerio “que, por delegación de su titular, coordina la política de cooperación ... asiste ... en la formulación y ejecución ... asume la programación, dirección, seguimiento y control de las actividades consiguientes”, entre las que se incluyen la “formulación y propuesta del Plan Director y del Plan Anual ... la definición de las prioridades territoriales y sectoriales” y la consecuente evaluación de la política, programas y proyectos financiados con los fondos destinados a la AOD (Art. 19).

Tal y como ocurre en otros ámbitos, la designación del titular de la SECI es una facultad discrecional del gobierno que responde a criterios de pertenencia al partido o de proximidad política y como tal, el perfil de la persona designada puede interpretarse como un ejemplo del interés y prioridad que se le asigna a esta cuestión, así como de la orientación y las preferencias que se tienen para formulación e implementación de la cooperación española.

En el caso de los gobiernos populares de Aznar, durante la primera legislatura se designó como titular a un embajador (Fernando María Villalonga Campos) con proximidad política con el partido, quien, en la lógica generalista del cuerpo diplomático, realizó una dirección y planificación ejecutiva en lo estrictamente necesario, siendo lo más representativo el apoyo a la promulgación de la LCID.

En la segunda legislatura se nombró a un integrante del partido (Miguel Ángel Cortés) que terminaría asumiendo un liderazgo en la interpretación conservadora de la política y sus contenidos, así como en su vinculación a la promoción de otros intereses económicos, comerciales y culturales.

En particular, una gestión de la SECI donde prevaleció un cierto tipo de resistencia al planteamiento multidimensional del desarrollo humano y en la que, más allá de los formalismos, no existió ningún tipo de interés en la consolidación de esta política en la acción de gobierno.

Por ejemplo, en diversas ocasiones planteó cuestionamientos a la relevancia de los flujos de ayuda hacia los países en desarrollo y expresó que, en cualquier caso, la clave de la ayuda debería estar en el impulso del libre comercio. Por su parte, no consideraba al género como un aspecto relevante, llegando incluso a la desaprobación del uso del vocablo y al veto a algunas cuestiones como la salud sexual y reproductiva en formulación de la “Estrategia de la Cooperación Española para la promoción de la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres”.

En el caso de los gobiernos socialistas, la situación es completamente diferente en la primera legislatura y relativamente similar en la segunda. En el primer gobierno, se nombró a una integrante del partido (Leire Pajín) que provenía del sector de las ONGD y los movimientos sociales y quien asumió el liderazgo e impulso de todo el proceso de mejora e incremento de recursos de ese periodo. En el segundo gobierno, se designa una responsable (Soraya Rodríguez) sin trayectoria en el sector, quien, ante la necesidad de adaptación y respuesta gubernamental a la crisis financiera de 2008, termina reduciendo el perfil de la política y realizando una gestión ejecutiva en lo estrictamente necesario sin dar continuidad al liderazgo necesario para la implementación de los cambios y reformas previstos.

En el caso de los gobiernos populares de Rajoy la situación es bastante similar a las segundas legislaturas de Aznar y Zapatero con una gestión de mínimos que se lleva a cabo desde un planteamiento de la cooperación española en términos generalistas, de tipo procedimental y en línea con la lógica de racionalización y ajuste fiscal de este gobierno.

Este rol estuvo a cargo de dos diplomáticos (Jesús Manuel Gracia Aldaz - 2012/2016- y Fernando García Casas -2016/2018) sin adscripción política particular al partido y con trayectoria específica en cooperación internacional, en la política exterior y las relaciones con los países latinoamericanos.

En la medida en que la política estaba subordinada a las premisas de estabilidad fiscal y que no representaba una prioridad en sí misma, la gestión de estos dos responsables se limitó al plano de continuidad formal de la política y su alienación con la agenda internacional.

No obstante, conviene mencionar que durante este periodo se generó una situación de cierta dualidad en esta dependencia con la creación de la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID). Aunque tenía un nivel jerárquico menor (subsecretaría), en la práctica fue este órgano el que

concentró y ejerció el liderazgo en la planificación y seguimiento de la política, a través de la figura del secretario general (Gonzalo Robles) que era una persona del partido y contaba con experiencia en este ámbito.

En cierto sentido, esta dualidad puede interpretarse como resultado de un cálculo de política racional y aplicación de una renovada lógica de incrementalismo en la que este gobierno plantea y gestiona la política en dos niveles complementarios.

Por una parte, un nivel formal de formulación de la política de acuerdos estándar que se suponen deben existir en la cooperación española y que dan cuenta de la existencia retórica de la política en la que difícilmente se puede cuestionar su fundamentación o solidez doctrinal y normativa.

Por otra, un nivel contingente donde la formulación e implementación de la política se reinterpreta y subordina a las preferencias e intereses del gobierno en otros ámbitos de la agenda de políticas, en este caso, la interpretación conservadora y realista y la vinculación a la estabilización fiscal y la recuperación económica como requisitos para el impulso y ampliación de los flujos de ayuda.

Por ejemplo, esta dualidad se puede observar en la decisión del secretario general de asumir la dirección de la AECID bajo la premisa que esta situación favorecía la coordinación y evitaría duplicidades. No obstante, nunca llegó a establecerse de forma precisa cuáles eran los motivos o beneficios que podría aportar dicha dualidad y por el contrario, terminó generando una cierta difuminación y confusión de responsabilidades entre estos dos órganos (CAD, 2016).

De igual forma y tal vez lo más importante, terminó generando una carencia de criterios ejecutivos y una temporalidad de dirección de la AECID que se prolongó durante casi tres años, los dos en los que el secretario ejerció como director y el año en la que no tuvo un titular tras la renuncia del secretario para su postulación al Senado.

Además de los cambios de orientación y las reestructuraciones de la SECI en cada gobierno, existe un factor adicional de tipo estructural que condiciona el desempeño de esta dependencia y que está asociado a la dualidad y dispersión de funciones en la política de cooperación entre otras instituciones de la AGE.

Como ha puesto de manifiesto el Consejo de Cooperación (2020), el hecho de ser una secretaría de Estado compartida, ubicada en un ministerio ajeno al núcleo de toma de decisiones presupuestarias y sin competencias en la dirección de la cooperación financiera limita su capacidad como centro político y estratégico de esta política.

4.3.1.2.3. La Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible

Desde su creación la Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible (DGPOLDES) se ha venido posicionando y consolidando como el referente nacional e internacional de la planificación, seguimiento y evaluación de esta política, situación que ha dado lugar a una nueva entidad o forma de subdivisión en su titularidad burocrática y que genera una tensión corporativa sobre quienes deben ser los titulares o estar a cargo de esta dependencia³⁵.

Desde la perspectiva de algunos sectores cuerpo diplomático, la DGPOLDES es en esencia una dependencia de la SECI y sus funciones deben ser competencia de los funcionarios del ministerio y no encargarse a personal técnico o especialista externo que no conoce o no tiene experiencia suficiente en algunas cuestiones de representación e interlocución ante organismos internacionales.

³⁵ Tras su eliminación durante el primer gobierno de Rajoy y la integración de sus funciones en la SGCID en el segundo gobierno se restablece con esta denominación como forma de redimensionamiento y adaptación a la nueva realidad de la Agenda 2030.

Desde el punto de vista de expertos y profesionales del sector, la naturaleza y el tipo de funciones que se desempeñan esta dependencia requieren de un nivel de conocimiento y especialización técnica del cual carece el personal diplomático y otros cuerpos de funcionarios, experticia que se presuponen tiene (o debería tener) un carácter neutro que no debería ser objeto de interferencias políticas.

Aunque no se ha resuelto, esta tensión ha tenido una respuesta intermedia por parte de los gobiernos socialistas y populares. En el primer caso, mediante la designación de sus titulares a personal diplomático y de sus subdirecciones y *staff* a especialistas y profesionales del sector. En el segundo caso, a través de una combinación de designaciones por criterios de proximidad política, pertenencia al cuerpo diplomático e incorporación de experticia del entorno del partido.

Además de las cuestiones relativas a la titularidad y de los recursos humanos que debería disponer esta dependencia, esta tensión ha tenido varias implicaciones prácticas en términos de oposición interna a la forma como la DGPOLDES viene llevando a cabo sus funciones y de distorsión de la naturaleza y alcance de las herramientas de planificación y seguimiento de la política.

Por una parte, ha generado un conflicto con algunos sectores de funcionarios y personal laboral de la AECID, quienes consideran que desde la DGPOLDES se llevan a cabo planteamientos que, aun siendo válidos, no se corresponden con la realidad de la operativa cooperación española en el terreno e incluso cuestionan la pertinencia de tener que depender, en tanto que organismo autónomo, de una planificación, seguimiento y evaluación centrada en el propio MAEUC y que estas actividades no se produzcan desde la propia agencia, que finalmente es la institución que ejecuta la política y gestiona la AOD (E10, E17, E18).

Por otra parte, desde la DGPOLDES el personal laboral ha adoptado una lógica tecnocrática que ha llevado a sobredimensionar el carácter doctrinal y normativo de esta política y, en cierta forma, ha contribuido a generar el racionalismo técnico que desconoce e infravalora otro tipo de consideraciones que no se

correspondan con la presunta objetividad y validez de sus argumentos y conocimiento experto.

4.3.1.2.4. LA AECID

El peso e influencia de la estructura institucional y las dinámicas de política burocrática que subyacen en la acción de gobierno es una cuestión particularmente evidente en la AECID. Entre otras cuestiones, estos factores permiten explicar la prevalencia de algunas de sus problemas de gestión y en particular, en la dificultad de implementación de cambios y mejoras en la gestión de los recursos humanos de esta institución.

La AECID está integrada por una estructura mixta de personal, en la sede en Madrid, un 85% (391 personas) del personal son funcionarios de diferentes cuerpos administrativos (incluido el cuerpo diplomático) y un 15% es personal laboral (69 personas). En el exterior, la totalidad de la plantilla (603 personas) es personal laboral con contratos de diferente duración y modalidad, estructura a la que también se vincula de forma temporal a consultores y otros expertos de corta duración³⁶.

Esta estructura presenta el inconveniente de no tener un carácter profesional o de carrera administrativa como sí ocurre en otras instancias de similares características en la AGE, pero, sobre todo, de no responder a una planificación y gestión de recursos humanos que permita generar una mayor correlación entre las necesidades del personal y las competencias técnicas que se requieren para el desempeño de sus funciones de gestión de la AOD y la acción humanitaria (Novales, 2015).

³⁶ Datos de personal correspondientes a lo reportado por España en la evaluación del CAD de 2016.

Tabla 13. Principales carencias de la AECID

Estructura	RRHH	Gestión
<p>Estructura interna que fomenta los compartimentos estancos y mantiene jerarquías ineficaces entre las distintas direcciones, cuerpos de la administración, funcionarios y no funcionarios, en sede y en terreno.</p> <p>Carencia de instrumentos en algunos casos e inadecuación en otros para desplegar acciones como la ayuda presupuestaria o para fomentar la innovación o para promover la colaboración público-privada.</p>	<p>Limitaciones para la contratación de personal especializado en cooperación para el desarrollo.</p> <p>Ausencia de una política de recursos humanos que permita la construcción de carreras profesionales.</p>	<p>Procedimientos administrativos de gestión excesivamente rígidos y burocratizados, en un marco normativo manifiestamente inapropiado para la gestión de la cooperación.</p> <p>Ausencia de procesos internos de planificación, gestión, seguimiento y evaluación, y una baja cultura de gestión del conocimiento.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de Consejo de Cooperación (2020).

Como se ha puesto de manifiesto en las diferentes evaluaciones del CAD, la AECID carece de un sistema o mecanismo de planificación y gestión de recursos humanos que esté basado en competencias y habilidades específicas donde se promueva la incorporación del aprendizaje institucional y la movilidad profesional, situación que no sólo afecta la calidad y eficacia de su gestión sino también, a la capacidad de reclutamiento, rotación y motivación de su plantilla (CAD, 2016).

En esencia, se trata de un problema estructural de una institución que surge y evoluciona en función de un modelo de incrementalismo que no se fundamenta en un planteamiento o reflexión estratégica sobre las necesidades organizativas y de recursos humanos, sino en consideraciones excepcionales y contingentes para atender a desafíos y problemas a corto plazo que permitiesen organizar la rápida operativización y gestión de los flujos de ayuda y la acción humanitaria hacia los países en desarrollo.

En particular, este problema ha dado lugar a una serie de carencias que se pueden sintetizar en la presencia de tres rasgos distintivos.

En primer lugar, la ausencia de una cultura institucional y la prevalencia de diferentes tradiciones y perspectivas burocráticas representadas en la presencia de funcionarios de múltiples cuerpos administrativos con intereses corporativos no siempre coincidentes (diplomáticos, administradores civiles, técnicos comerciales y economistas, entre otros).

En segundo lugar, la articulación de un modelo de gestión orientado principalmente a la dimensión formal y procedimental de la asignación y justificación de subvenciones a proyectos de cooperación y con una débil aproximación a la gestión por resultados, la cultura de la evaluación y la incorporación de otras modalidades de ayuda e instrumentos de cooperación.

En tercer lugar, un esquema de incorporación de personal laboral sin una planificación concreta de recursos humanos que permita un mejor aprovechamiento del aprendizaje institucional y el conocimiento experto, y que se materializa en modalidades de contratación que no son adecuadas para el ascenso y la rotación profesional y que incluso llegan a ser precarias (Iglesia-Caruncho, 2011).

Por ejemplo, existen cuatro perfiles de personal en el exterior: puestos directivos que corresponden a directores de las OTC, los centros culturales y los centros de formación³⁷ y que tienen contratos de alta dirección que pueden ser finalizados a cambio de una indemnización sin necesidad de alegar causa; responsables de programa que tienen contratos indefinidos fuera de convenio colectivo; responsables de proyecto contratados para proyectos específicos por una duración no superior a tres años; plantillas locales que corresponden al personal

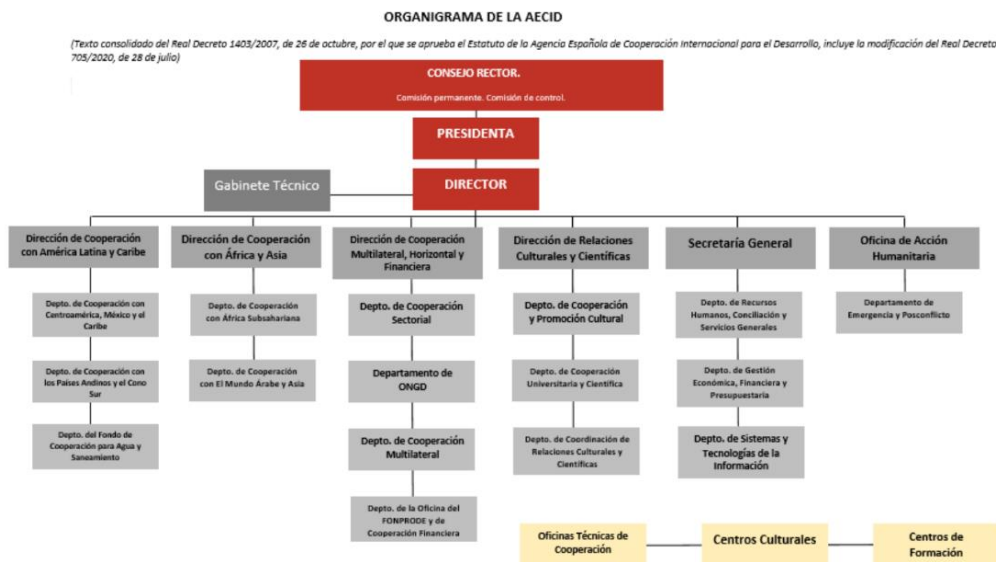
³⁷ Los centros culturales son los espacios de promoción y acción cultural en el exterior, actualmente están integrados por una red de 19 de centros, 17 en Latinoamérica y dos en África (Guinea Ecuatorial). Los centros de formación son espacios de intercambio y gestión de conocimiento ubicados en Cartagena de Indias (Colombia), La Antigua (Guatemala), Montevideo (Uruguay) y Santa Cruz de la Sierra (Bolivia)

de apoyo con contratos indefinidos que se rigen por la legislación laboral del país donde se ubican las OTC.

A pesar de sus consecuencias y de estar presente desde hace más de dos décadas en la agenda de reformas de la cooperación española, este problema no se ha logrado resolver y, en el mejor de los casos, las iniciativas gubernamentales de cambio tan sólo han generado algunas mejoras en las condiciones contractuales del personal laboral en la sede y en el exterior.

Entre 2004 y 2010 se crearon aproximadamente 500 nuevos puestos de trabajo en la AECID (se pasó de 831 a 1320 trabajadores), la mayoría de ellas plazas de carácter temporal que fueron establecidas con el objetivo de mejorar las condiciones de trabajo del personal en el exterior que venía desempeñando funciones de responsable de proyecto o de programa mediante contratos de consultoría (MAEC, 2011, Novales, 2015).

Gráfico 8. Estructura de la AECID



Fuente: Tomado del portal de la AECID.

Aunque la creación de estos puestos mejoró las condiciones laborales y generó una mayor estabilidad de personal en la agencia y las OTC (200 de los 500 puestos aproximados fueron asignados a estas oficinas), el planteamiento y resultados de

estas plazas no fue necesariamente el de la consolidación o profesionalización de este personal, entre otras cuestiones por su propia temporalidad o porque muchas de estas plazas (90 fueron de carácter administrativo y sólo seis de tipo directivo) no respondieron a las necesidades de conocimiento y experiencia sectorial que se requería (Novales, 2015).

Por ejemplo, no se incorporó el suficiente número de personal especializado en temas clave como las políticas sectoriales e intersectoriales (género, medio ambiente, gobernanza, etc.), las nuevas modalidades de la ayuda o la gestión basada en resultados; las plazas de personal responsable de programa fueron definidas con perfiles genéricos sin establecer requisitos de experiencia específica; no se estableció un mecanismo de rotación entre la sede y las oficinas en el exterior; y la mayoría de puestos directivos siguieron estando reservados al cuerpo diplomático (Novales, 2015).

Los problemas en la articulación de la estructura de personal y la gestión de los recursos humanos en la AECID no es una cuestión que se pueda explicar como resultado de un diagnóstico inadecuado, la ausencia de propuestas fundamentadas y viables o la falta de interés en el gobierno por abordar esta cuestión, sobre todo, de los gobiernos socialistas de que han llevado a cabo el mayor intento de reforma desde la entrada en vigor de la LCID.

En esencia, se trata de un problema que se origina y se retroalimenta en la lógica de la organización y política burocrática del Estado, situación que ha terminado bloqueando la materialización de las decisiones gubernamentales y forzando una normalización de facto de la excepcionalidad y dualidad que ha caracterizado a esta institución.

En particular, este bloqueo se ha generado como resultado del interés y la presión del cuerpo diplomático por conservar el acceso y el control de la estructura directiva de la AECID, al considerar que las funciones ejecutivas que se ejercen desde estas posiciones son consustanciales a su rol como burocracia titular de la

política de cooperación y que deben ser de competencia exclusiva de este cuerpo administrativo.

Pero también, como resultado de la oposición de la AGE y en especial, de las instituciones con competencias en materia de hacienda y administraciones públicas, a la creación de un nuevo grupo o cuerpo administrativo de carácter específico para la AECID, debido a sus costos e implicaciones en términos presupuestarios y porque consideran que existen otros ámbitos del Estado y el sector público donde es más necesario y prioritario la creación, ampliación o regularización de plazas de personal.

“la reforma no pudo completarse o quiso conformarse a través de la autonomía de la AECID y la adecuada dotación de recursos materiales y humanos para la planificación y evaluación de dicha política: la inercia burocrática y el peso de diplomáticos y técnicos comerciales siguió prevaleciendo y su tradicional influencia en la toma de decisiones se demostró en la elaboración de la Ley del FONPRODE” (E01).

4.3.1.2.5. Ministerio de Hacienda y Ministerio de Comercio

El segundo grupo de actores e intereses corporativos de la AGE que intervienen en la política se ubica en el Ministerio de Hacienda (MH) y el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (MICT), instituciones donde se define el presupuesto global de la cooperación española, se concentran las funciones relativas a las operaciones de alivio de deuda, las contribuciones obligatorias y voluntarias a los organismos financieros multilaterales de desarrollo (OFIMUDES) y se gestionan los créditos concesionales de la cooperación reembolsable.

Aunque las funciones de estas instituciones se encuentran acotadas a un ámbito concreto de cooperación económica y financiera, su influencia en el conjunto de la política de cooperación es mucho mayor, dado que en la práctica, ejercen como segunda burocracia o ejecutores cotitulares de esta política.

Este rol se puede interpretar como el resultado de la combinación de dos factores. El primero está relacionado con la naturaleza competencial de estas instituciones y en particular, con el hecho de que del MH dependa (al igual que sucede en otros ámbitos de la acción gobierno) el proceso técnico de toma de decisiones (a través de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos) sobre la definición y asignación de la totalidad del presupuesto anual de esta política y sus instituciones en los PGE.

El segundo se origina en el incrementalismo de la cooperación española y la prevalencia de la estructura dual en la que estas dos instituciones ejercen como titulares ejecutores de la cooperación reembolsable y el MAEUC como burocracia principal de la cooperación no reembolsable, dualidad que se refuerza con la asignación al MH de la gestión de las operaciones de alivio de deuda y las contribuciones a los OFIMUDES, recursos que computan como AOD y que, por su dimensión, pueden llegar a marcar la diferencia entre un nivel bajo o alto de los volúmenes totales que España destina a AOD.

Por ejemplo, las operaciones de alivio de deuda, las contribuciones obligatorias al presupuesto de la UE o las cuotas del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) generan un crecimiento nominal de la AOD con independencia que en términos reales se haya generado o no algún tipo de incremento en el presupuesto global de la política cooperación.

Es decir, si se condona la deuda a un país en desarrollo ese dinero se contabiliza en el año respectivo como AOD y por tanto, los flujos de ayuda crecen (en 2016 se condono a cuba una de deuda de más de 1500 millones de US\$ y que supuso aproximadamente el 40% de la AOD de ese año) o, en su caso, si la asignación

presupuestaria disminuye, la contabilización de las contribuciones obligatorias a la UE hacen que dichos descensos sean menos bajos de lo que realmente son (en 2014 los volúmenes de AOD bruta fueron 2120 millones de dólares, de los cuales el 48% -1412 millones de US\$- correspondía a aportaciones a instituciones de la UE).

En el MH y en el MICT existen intereses corporativos que tienen una influencia directa e indirecta en la política de cooperación, así como en la prevalencia de la estructura dual que ha caracterizado a su sistema de gestión.

Estos intereses corresponden a los técnicos comerciales y economistas del Estado (TCEE o TECO), cuerpo en el que tiende a prevalecer una situación donde la relevancia o apoyo a esta política depende del nivel de retorno comercial y económico que pueda suponer para el Estado y su correspondencia con las normas y criterios de estabilidad fiscal.

En una dinámica similar a la registrada con el cuerpo diplomático, los intereses corporativos de los TCEE tienen un carácter estable y trascienden los cambios que se puedan presentar en el gobierno, aunque con la particularidad de tener una connotación más monolítica, es decir, una postura acotada a la lógica de beneficio económico y no alteración del equilibrio presupuestario.

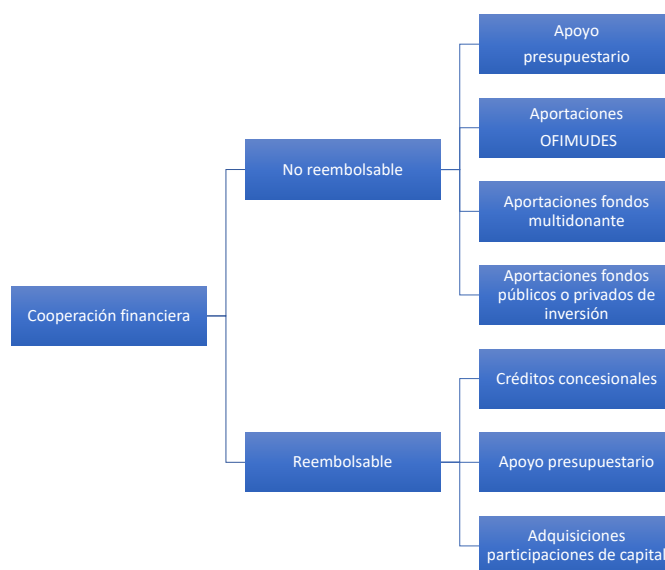
Aunque este cuerpo no se opone a la política o los flujos de ayuda *per se*, considera que estas cuestiones no deberían ser una responsabilidad asumida por España en los volúmenes y niveles de compromiso financiero que demanda la agenda y el sistema internacional y, en cualquier caso, dichos recursos deberían orientarse preferentemente hacia el impulso de políticas de crecimiento económico, inversión privada y comercio internacional en los países en desarrollo (E05, E11, E19, E20).

A este respecto, en las entrevistas se ha puesto de manifiesto que en la mayoría de los TCEE que trabajan a nivel técnico o directivo en funciones relativas a la política de cooperación, existe la percepción que, con independencia de la validez o no de sus aspiraciones normativas, ésta no puede desvincularse de la realidad de la economía de mercado y de lo que en efecto, se debe y es viable hacer con los recursos del Estado.

En este sentido, este cuerpo se auto reconoce como garante de la viabilidad y corrección de todas aquellas presuntas desviaciones de la realidad económica y fiscal que se generan en la política de cooperación, así como el grupo de funcionarios de la AGE que por competencias, conocimiento y experiencia debe hacerse cargo de los créditos concesionales, las operaciones de condonación de deuda y las dimensiones financieras de la cooperación no reembolsable (E05, E11, E19, E20).

Por lo general, este reconocimiento o misionalidad que se atribuyen los TCEE se traduce en clave de oposición o impulso a la política y sus instrumentos en función de la coincidencia con la lógica de sus planteamientos burocráticos.

Gráfico 9. Competencias e influencia del MH y MICONTUR



Fuente: Tomado del portal de la AECID

Por ejemplo, durante la tramitación de la LCID el entonces Ministerio de Economía y Hacienda presionó para que se mantuviese la estructura dual de la política y se garantizase su competencia en la gestión de la cooperación económica y financiera, en la creación y reforma del FONPRODE el Ministerio de Comercio ha presionado para garantizar su participación en la gestión de este fondo y, en general, el mantenimiento de la lógica de los créditos concesionales como instrumento preferente de la cooperación española.

En una dinámica similar a la del cuerpo diplomático, en las entrevistas también se ha señalado la resistencia y el efecto de la defensa de los intereses corporativos de los TCEE como uno de los factores que han limitado la consolidación y avances de las reformas en la AECID, en particular por su consideración jerárquica y rígida al considerar que con independencia del carácter reembolsable o no que pueda tener la AOD, no deja de ser un gasto que no puede ser gestionado de forma plenamente autónoma por una institución y personal ajena al conocimiento y saber hacer de la gestión económica y fiscal del Estado (E01, E03, E09, E07).

“En economía y comercio sí que tienen una cierta desconfianza respecto a la AECID, a los diplomáticos porque en su entender este tipo de puestos no está suficientemente bien preparado para llevar a cabo una cooperación de carácter financiero”
(E09)

No obstante, el ámbito donde su influencia y poder es mucho mayor es en la definición y articulación del presupuesto destinado a esta política, ya que como se mencionaba, en este cuerpo existe la convicción de tener legitimidad corporativa de corregir y equilibrar todas aquellas decisiones del gobierno (con independencia del partido en el poder) que impliquen un incremento del gasto público y puedan alterar el equilibrio fiscal del Estado.

Por ejemplo, entre 2005 y 2010, periodo durante el que se registran los mayores incrementos de recursos destinados a esta política y que se traducen en máximos históricos en los volúmenes de AOD (6588 millones de US\$ equivalentes al 0,46% del RNB en 2009), la presión de los TCEE en el Ministerio de Hacienda no permitió que dichos incrementos se pudieran concentrar en los apartados presupuestarios que hubiesen podido tener un efecto directo en la consolidación de la política, es decir el aumento de los capítulos de personal (I), gasto (II), transferencias (IV) e inversiones (VII) de los PGE (E05, E11).

Bajo el argumento de la generación de déficit que suponía la asignación directa de mayor presupuesto a la ampliación y fortalecimiento de los recursos humanos de la AECID, la implementación de reformas en el sistema de gestión o el incremento de recursos de AOD bilateral no reembolsable, la presión de los TCEE llevó a que el incremento presupuestario de la política se materializase en más de un 50% en el capítulo de activos financieros (VIII), partida que, además de no generar déficit, presentaba (y lo sigue haciendo) la particularidad de tener un carácter no predecible y generalista (común a todos a los ministerios y bajo control directo de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos) que puede ser fácilmente adaptada a la rápida asignación o recorte de recursos en función del contexto macroeconómico y las necesidades de estabilidad fiscal (E05, E07, E09).

De hecho, y con independencia de la capacidad interna de gestión de la AECID, esta es una de las razones que permite explicar por qué el crecimiento de los flujos de ayuda de dichos años terminó canalizándose en su gran mayoría a través del componente multilateral de la AOD, que era precisamente el que se financiaba con cargo al capítulo de activos financieros, partida que en consecuencia, terminaría siendo el foco de los mayores recortes presupuestarios que se empiezan a generar en esta política a partir del año 2011.

4.3.1.2.6. La Secretaría de Estado de Comercio

En la presencia y defensa de intereses corporativos de este grupo de actores de la AGE conviene señalar el peso e influencia que ha tenido y, de una u otra forma, sigue conservando la Secretaría de Estado de Comercio (SEC).

Hasta el año 2010, esta dependencia del MICT fue la responsable del FAD y un actor determinante en la prevalencia y aplicación de este instrumento de cooperación, en su doble dinámica de oferta y asignación a países en desarrollo, de créditos concesionales con garantía soberana a cambio de que dichos créditos se materializaran en la compra de bienes y servicios españoles (Olivé y Pérez, 2014).

Al igual que en el Ministerio de Hacienda, en el MICT dependencias como la SEC son gestionadas por los TCEE, cuerpo que, en este caso, se concentra en la defensa y promoción de la maximización de los recursos disponibles en el Estado en beneficio del comercio exterior y la obtención de saldos positivos en la balanza comercial.

Aunque durante su última etapa el FAD tuvo una reorientación parcial hacia la financiación de otras cuestiones vinculadas a compromisos internacionales en materia de promoción específica del desarrollo (acciones de ayuda humanitaria o contribuciones a programas y fondos de organismos multilaterales de desarrollo), la SEC siguió siendo un actor clave en la utilización de este instrumento como vía de desembolso y gestión de importantes volúmenes de créditos concesionales, los cuales llegaron a superar los 400 millones de EUR en los dos ejercicios previos a su reforma (Iglesia-Caruncho, 2011, Olivé y Pérez, 2014).

Incluso, tras la reforma de este instrumento y su escisión en el FONPRODE y en el Fondo para la Internacionalización de la Empresa Española (FIEM), la presión de los TCEE ha influido para que esta dependencia mantenga su peso e influencia en la cooperación reembolsable.

Por una parte, conservando la gestión de los reembolsos de las antiguas operaciones del FAD y de los desembolsos que estaban pendientes en el nuevo FIEM, operaciones que se siguieron contabilizando como AOD y que tuvieron lugar en países no prioritarios y con niveles de desarrollo medio-alto. Por otra, ejerciendo parte del control operativo de la cooperación financiera del reembolsable del FONPRODE, a través de la participación y apoyo de COFIDES a la AECID en la identificación, formalización y seguimiento de las operaciones financieras con cargo a este fondo.

Como se mencionaba previamente, los intereses corporativos de los TCEE se materializan en un apoyo o resistencia a los planteamientos gubernamentales sobre la política de cooperación en función de la correspondencia de estos con su lógica burocrática.

En los periodos de gobierno del PP, este cuerpo ha favorecido el impulso y legitimación burocrática de la orientación comercial de los flujos de ayuda, así como el establecimiento de una renovada forma de dualismo al influir en el traslado de gran parte de las funciones de dirección y coordinación del FONPRODE que estaban en la AECID a COFIDES.

En los gobiernos socialistas, han influido en el mantenimiento de la cooperación financiera y el abordaje de sus reformas desde una lógica incremental que no representase un cambio de fondo en sus componentes reembolsables y no reembolsables, en un primer momento, influyendo en el carácter parcial de la reforma del FAD y, posteriormente, garantizando la continuidad de los créditos concesionales en el FIEM y en el FONPRODE.

4.3.1.2.7. Otras instituciones públicas

En esta política también se puede identificar la presencia de otros ministerios e instituciones de naturaleza pública, actores que influyen, directa e indirectamente, en la promoción de otro tipo de intereses político-administrativos.

En el caso de los otros ministerios, casi todas las carteras realizan actuaciones de cooperación internacional que se incluyen en los cómputos globales de la AOD, la mayoría de ellas acciones bilaterales de cooperación técnica y en menor medida, aportaciones multilaterales (cuotas obligatorias o contribuciones voluntarias) a las organizaciones internacionales que se corresponden con sus sectores de actividad.

La cooperación de estos actores no ha tenido un peso particularmente significativo en los volúmenes totales de la AOD (en el mejor de los casos se sitúa en torno al 6%), entre otras cuestiones por las limitaciones sectoriales y la necesidad de concentración de los recursos de cada ministerio en el tratamiento específico de las políticas que se encuentran bajo su competencia.

La cooperación de otros ministerios se lleva a cabo de forma autónoma de acuerdo con los intereses y prioridades de cada institución, y no siempre se corresponden con las premisas u objetivos de la política de cooperación.

Aunque son válidas y legítimas, la mayoría de estas acciones resultan problemáticas porque tienden a ubicarse en un plano de internacionalización de las políticas y formas de gestión de la AGE o de promoción y defensa de sus intereses sectoriales en una perspectiva de comercio exterior e inversión en los países y regiones en desarrollo.

En esencia, se trata de un problema de coordinación del MAEUC que se origina en la resistencia corporativa de otros ministerios e instituciones de la AGE para llevar a cabo una articulación efectiva que trascienda el formalismo de la

contabilización de dichas acciones en los volúmenes totales de la AOD, el trámite de las reuniones de la Comisión Interministerial de Cooperación o la negociación de acciones de formación que reciben algún tipo financiación o se realizan de forma conjunta con la AECID (Millán, 2010; CAD, 2011).

Los otros actores de naturaleza pública que intervienen en esta política son las dos instituciones satélites (o especializadas) a las que se encarga la ejecución de algunos componentes específicos de la AOD y la gestión de otros instrumentos de acción exterior que pueden ser considerados como cooperación internacional para el desarrollo: la Fundación Carolina (FC) y la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP).

La FC es una institución de relaciones culturales y cooperación educativa y científica entre España y América Latina que concentra su actividad en dos tipos de actuaciones: la concesión de becas a personas licenciadas, profesorado e investigadores de Latinoamérica para la realización de estudios de postgrado, estancias y visitas de estudio en España; y la elaboración de estudios y análisis sobre la realidad socio-política, el desarrollo y las relaciones de los países latinoamericanos con España y la UE.

Desde su creación en el año 2000³⁸, esta institución se ha convertido en un instrumento de poder blando que ha sido utilizado de forma indistinta en los gobiernos de los dos partidos para afianzar el posicionamiento e influencia de España en Latinoamérica, en particular, a través de su Programa de Becas-Formación, el cual ha concedido becas y ayudas (17.256 en total) por un importe cercano a los 163 millones de EUR en sus 20 años de existencia.

³⁸ La Fundación fue creada a iniciativa del MAE mediante acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de septiembre de 2000 en el marco de las conmemoraciones del 500 aniversario del Rey Carlos I y el 25 aniversario de reinado de Juan Carlos I.

Este programa y en general toda la FC, se cofinancia bajo una modalidad de la alianza público-privada con un patronato presidido por la presidencia del gobierno y en el que participan, como miembros natos, los principales ministerios de la AGE (representados por sus responsables) la SECI y la AECID y como vocales, los presidentes de las empresas multinacionales españolas con presencia e intereses en la región (el Grupo Prisa, Repsol, Banco Santander, Telefónica, BBVA, entre otras).

El componente público de esta financiación corresponde a una subvención nominativa/aportación dineraria de la SECI a través de la AECID, recursos que son destinados al funcionamiento general de la fundación, a las actividades de estudios y análisis y la financiación de parte del programa de becas-formación, entre otras cuestiones operativas.

Aunque tiene un modelo de financiación mixto y en el patronato participan empresas privadas, las decisiones y dirección de la FC dependen fundamentalmente del gobierno y, en particular, del MAEUC, institución que ejerce el control de la Junta Rectora (Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores, SECI y AECID), órgano desde el que se realiza la propuesta de nombramiento del Director y se formulan todas las cuestiones relativas a la dirección ejecutiva y operativa de la institución.

La diferencia más representativa entre los gobiernos de los dos partidos se observa en el establecimiento e impulso del componente de estudios y análisis por parte de los gobiernos socialistas a través de la creación en 2005 del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI), dependencia desde la que se generó un amplio catálogo de actividades y productos de investigación y análisis sobre la agenda de las relaciones entre España y América Latina y la política de cooperación, y que estuvo operativa

hasta el año 2012, momento en el que, con motivo del ajuste presupuestario de la crisis, el gobierno popular de Rajoy decidió su supresión.³⁹

La FIIAPP es una institución de cooperación técnica entre instituciones públicas de España y la UE para el fortalecimiento y el desarrollo de capacidades terceros países en la dimensión institucional del desarrollo (marcos institucionales, reformas en las administraciones e instituciones públicas, modernización de la gestión pública) y en la promoción de procesos de políticas públicas (agenda, formulación, implementación, monitoreo y evaluación).

Desde su creación en 1998⁴⁰, la cooperación técnica de esta institución se ha venido materializando en la ejecución de dos tipos de actuaciones. Por una parte, la realización de actividades de capacitación para personas jóvenes, líderes y responsables públicos de países latinoamericanos. Por otra, la gestión de proyectos y programas de asistencia técnica entre administraciones públicas que le son encomendados en el marco de la AGE o que le son adjudicados en el contexto de las políticas de la UE en materia de ampliación, vecindad y cooperación internacional para el desarrollo.

A diferencia de la FC, la FIIAPP es una institución con un patronato y financiación eminentemente pública (vía aportación dineraria de la AECID y ejecución de proyectos/programas financiados por la UE) y un alcance geográfico mucho mayor que se corresponde con lo que podría denominarse su naturaleza instrumental, es decir, el de una institución que surge y evoluciona como vehículo de participación de las administraciones públicas españolas en la cooperación derivada de las políticas ampliación y vecindad de la UE, y de

³⁹ El retorno al poder del PSOE en 2018 ha supuesto una reactivación parcial de las actividades de estudios y análisis, sobre todo mediante el retorno a la publicación de documentos de trabajo y análisis de coyuntura.

⁴⁰ Esta fundación se crea bajo la denominación de Fundación Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas, a iniciativa de la Vicepresidencia Primera del Gobierno (Ministerio de la Presidencia) para la cooperación política y la formación de cuadros latinoamericanos. En el año 2000 se fusiona con la Fundación Instituto Iberoamericano de Administración Pública que dependía del INAP y se encargaba algunas actividades aisladas asistencia técnica entre administraciones públicas de España, la UE y América Latina.

promoción de las relaciones y la cooperación con instituciones de representación política y las administraciones públicas de América Latina.

El patronato de esta fundación está presidido por la Vicepresidencia Primera de Gobierno y participan como vocales el MAEUC, el Ministerio de Justicia y las secretarías de estado de cooperación, UE, justicia, relaciones con las cortes, seguridad, función política, entre otras subsecretarías y direcciones generales de la AGE.

En términos generales, la diferencia más representativa entre los gobiernos de los dos partidos se observa en la dinámica de financiación y énfasis en el tipo o forma de cooperación técnica.

En los gobiernos populares ha tenido una financiación básica (subvención nominativa/aportación dineraria de la AECID) para mantener un planteamiento acotado a su naturaleza como instrumento de participación de la AGE de proyectos de hermanamiento⁴¹ y otras actuaciones de cooperación técnica y delegada de la UE y, en menor medida, a la ejecución de actividades propias de formación para líderes de América Latina (actividades que se dejaron de realizar a partir del gobierno de Rajoy con motivo de los recortes originados por la crisis financiera).

En los gobiernos del PSOE, tras algunos cuestionamientos sobre la conveniencia de la existencia y alcance de la institución, se optó por una mayor financiación que permitiese la ampliación de las actividades propias de formación y promoción de liderazgos en América Latina, la incorporación de actuaciones en el ámbito de investigación y análisis aplicado en materia de gobernanza o

⁴¹ Los hermanamientos o *Twinning* de la UE fueron creados en 1998 como herramienta de intercambio de experiencias entre administraciones públicas para reforzar el proceso de adecuación institucional e incorporación del acervo comunitario de los países candidatos o en proceso de adhesión. Tras la finalización de la última ampliación de la UE, se ha mantenido como parte de la política de ampliación y vecindad de la UE. En esencia, consiste en el desplazamiento de un funcionario/experto de un Estado miembro a un país candidato o país socio para asesorarle en la adopción e implementación del acervo comunitario y/o sus buenas prácticas.

governabilidad democrática, así como el refuerzo generalizado de las capacidades de la fundación a efectos de aumentar las adjudicaciones de proyectos por parte de la UE y servir como herramienta de gestión de proyectos de la AECID.

En su connotación instrumental, la FC y la FIIAPP desempeñan un rol particularmente complejo y paradójico en la arquitectura institucional de la cooperación española. Por una parte, ejercen como mecanismos institucionales que agilizan la gestión operativa de componentes y recursos de la política de cooperación que (por limitaciones legales-administrativas o carencias de personal) no pueden ser canalizados y/o gestionados por la AECID o el propio MAEUC. Por otra, han dado lugar a dinámica de externalización o delegación interna de la implementación de la política que se ha transformado en un elemento adicional de dispersión, duplicidad y tensión institucional entre sus burocracias titulares.

Como se ha puesto de manifiesto en algunas entrevistas, en los últimos 15 años la evolución de estas dos instituciones ha sido polémica y en la medida en que han ido afianzado su rol se ha venido generado un cierto tipo de dualismo en la titularidad de las funciones ejecutoras de la cooperación técnica y cultural, así como algunos cuestionamientos sobre el papel y alcance que deberían tener en la política y el sistema de cooperación (E01, E04, E08, E18).

Aunque el modelo aporta flexibilidad operativa a la cooperación española⁴², resulta problemático porque representa una fragmentación y delegación de estas modalidades de cooperación que deberían y podrían ser gestionados desde la AECID y en particular, por la contradicción que supone la asignación de recursos

⁴² Las ventajas o argumentos a favor de este modelo es la posibilidad de llevar a cabo una gestión con arreglo a derecho privado y por tanto, tener una mayor flexibilidad o rapidez de contratación y movilización de recursos técnicos y humanos respecto a las instituciones de la AGE. En el caso de la FIIAPP con la entrada en vigor de la Ley de Contratos del Sector Público (Ley 9/2017, de 8 de noviembre) esta situación ha cambiado parcialmente y en tanto que fundación pública se considera parte del sector público y por tanto, debe aplicar los criterios de dicha ley.

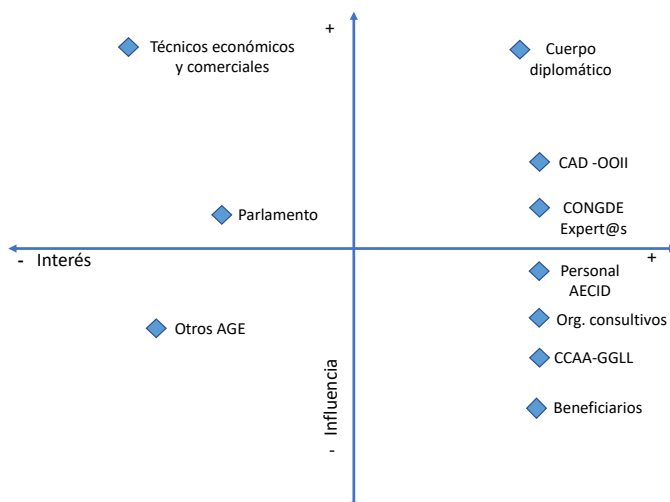
humanos, técnicos y financieros a estas dos instituciones, recursos que podrían concentrarse en el fortalecimiento y la superación de las carencias de la que se supone es la institución responsable de la ejecución de la política de cooperación.

Desde la perspectiva de la distribución y organización de competencias y con independencia del peso que puedan llegar a representar en términos de AOD y otros flujos oficiales de ayuda (OFO)⁴³, para varias de las personas entrevistadas resulta cuestionable no sólo que no sea la AECID la que asuma la gestión de estas modalidades de cooperación, sino también que se genere un cierto tipo de agravio comparativo y una competencia institucional en las que las dos fundaciones tienen a ubicarse en lógica tecnocrática de defensa corporativa (o de su marca) y de fronteras difusas en las que se desconoce o incluso se llega a infravalorar a la propia política de cooperación (E01, E02, E04, E12, E08, E18).

A este respecto conviene señalar que los cuestionamientos o inconformidad son más acentuados en el caso de la FIIAPP. Por ejemplo, en el Informe del Grupo de Trabajo de Capacidades y Recursos del Consejo de Cooperación (donde se plantean diversas reformas para la mejora del sistema de cooperación) se plantea que a largo plazo esta fundación se integre en la AECID y en el medio, se establezca con mayor precisión su perímetro de actividad y se contengan los cambios de solapamiento con la AECID. Por el contrario, en el caso de la FC se plantea un eventual fortalecimiento a partir de la transferencia del programa de becas de la AECID como vía de superación de la dualidad en este campo y su extensión a otros ámbitos geográficos (Consejo de Cooperación, 2020).

⁴³ La medición o cuantificación específica y total de los recursos que gestionan estas fundaciones y se contabilizan como flujos de ayuda es una cuestión pendiente en la política. En términos de AOD, los valores totales no serían muy altos si se tienen en cuenta las subvenciones/aportaciones recibidas vía SECI o AECID, pero si se tienen cuenta otros los OFO e incluso TOSSD, los valores pueden llegar a ser relativamente altos. Por ejemplo, aproximadamente 168 millones de EUR en el programa de formación de la FC entre 2000 y 2019, y en el de la FIIAPP, un acumulado también aproximado de 276 millones de EUR sólo en cooperación delegada de la UE entre 2010 y 2019.

Gráfico 10. Influencia e intereses en la cooperación española



Fuente: Elaboración propia.

4.3.1.2.8. Órganos consultivos y de coordinación

Los órganos consultivos y de coordinación de la política fueron creados con el propósito de llevar a cabo este tipo de funciones en tres niveles: i) el Consejo de Cooperación para la planificación y seguimiento entre la AGE y la sociedad civil; ii) la Comisión Interterritorial de Cooperación para la concertación y complementariedad con las CCAA y EELL; y iii) la Comisión Interministerial para la coordinación técnica e interdepartamental de la AGE.

Por su propia naturaleza consultiva, estos órganos no han tenido un rol o influencia particularmente representativa en la política de cooperación y en la práctica, no han logrado trascender el plano formal o de cumplimiento de trámite para el que fueron creados.

En el caso del Consejo de Cooperación, la actividad de este órgano se centra en el apoyo al gobierno en la definición y seguimiento de la política, en particular la valoración (dictamen) de las propuestas de Plan Director, los planes anuales y sus informes de seguimiento, entre otras cuestiones marco de análisis y seguimiento de la evolución de la cooperación internacional para el desarrollo.

Este órgano está adscrito a la SECI y cuenta con la participación de representantes de la sociedad civil y la AGE. Tras su creación (RD 795/1995) y ratificación por parte de la LCID de 1998 (Art. 22), ha tenido cuatro modificaciones, dos por parte de los gobiernos populares y dos de los gobiernos socialistas.

Como se mencionó previamente, la primera modificación la realizó el gobierno de Aznar en el año 2000 (RD 281/2001) motivada por la necesidad de adaptación de este órgano a la nueva realidad de la LCID, es decir, una composición más equilibrada entre la AGE y los representantes de la sociedad civil.

La segunda reforma la llevó a cabo el gobierno de Zapatero en 2004 (RD 2217/2004) incorporando nuevas funciones de seguimiento del cumplimiento de los compromisos en materia de AOD y del principio de coherencia políticas, así como una nueva ampliación a 33 miembros y su forma de designación.

Esta reforma formaba parte de los compromisos asumidos con los agentes sociales e intento generar nuevos equilibrios a partir de la incorporación de representantes de otros ministerios, la reorientación de la participación del Ministerio de Economía y Hacienda (MEH) a las direcciones generales de financiación y presupuestos, la incorporación de las organizaciones de economía social, el incremento a seis expertos (de los cuales uno debía ser de género y la otra persona en de ayuda humanitaria), la asignación de un vocal adicional para las universidades y la concentración de los seis representantes de las ONG en la CONGDE.

El resultado más destacado de esta reforma fue la creación de una comisión sobre coherencia de políticas, a la cual se le encargó el seguimiento de esta cuestión en tres ámbitos específicos: el comercio internacional y sus implicaciones para los países en desarrollo, la gestión de deuda externa y las actuaciones internacionales del Estado en materia de paz y seguridad (Millán, 2010)

La tercera modificación también la realizó este gobierno (RD 639/2011) y consistió en una pequeña ampliación a 34 miembros con la inclusión de un vocal de la Dirección General de Política de Defensa del Ministerio de Defensa, dadas sus actuaciones y competencias internacionales en materia de seguridad.

La última modificación fue realizada por el gobierno de Rajoy y también tuvo un carácter menor con la incorporación de la SGCID como presidencia y de una persona no adicional bajo el rol de Secretaría del Consejo.

A pesar de la validez técnica de sus informes o los equilibrios en su composición⁴⁴, lo cierto es que el Consejo de Cooperación no ha logrado trascender el plano formal de su carácter consultivo, entre otras cuestiones porque sus informes y recomendaciones no tienen ningún tipo de carácter vinculante y en la mayoría de los casos, se producen después de los procesos de toma de decisiones por parte de los respectivos gobiernos.

Por ejemplo, los informes sobre los diferentes planes directores no han tenido ningún efecto práctico y no se tienen en cuenta en la versión que finalmente es aprobada por el gobierno correspondiente. De igual forma, tiene una capacidad de influencia limitada en la coherencia de políticas para el desarrollo, ya que sus recomendaciones no son tenidas en cuenta y las consultas en las que interviene también tienen lugar después que el gobierno haya tomado las decisiones sobre los otros temas de la agenda de políticas que este órgano analiza (Millán, 2010, CAD, 2016).

⁴⁴ La composición es: SECI, Secretaría de Estado de Migraciones, Secretaría de Estado de Servicios Sociales, la Secretaría General Técnica (Ministerio de Sanidad, Educación, Agricultura y Trabajo), DG Política de Defensa, DG de Presupuestos, Secretaría de Estado de Universidades, DG de Análisis Macroeconómico y Economía Internacional, DG de Comercio Internacional e Inversiones, DG de Industrias Culturales; 6 vocales en representación de las ONGD (Presidencia CONGDE y 5 a propuesta de esta coordinadora); 2 por designación de las organizaciones sindicales, 2 designados por la CEOE/CEPYME; 1 por designación de la CEPES; 2 en representación de las universidades, 1 en representación y a propuesta de las asociaciones de defensa de los DDHH; 6 expertos a propuesta del presidente del Consejo, previa consulta al Pleno.

No obstante, se le puede considerar como un actor de dinamización implícita de las coaliciones promotoras, ya que sus informes y valoraciones suelen ser utilizados como fuente de argumentación técnica en los diferentes ejercicios de reivindicación y revisión crítica por parte de los actores de la sociedad civil.

La Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo (CICD) fue creada por la LCID (Art. 23) y sus funciones se dirigen a la promoción de la coherencia y complementariedad entre la AGE y la cooperación descentralizada, el aumento de la eficacia y eficiencia en la gestión de programas y proyectos de cooperación y a garantizar la participación de todas las administraciones en la formulación de los planes directores y los PACI.

Esta Comisión está integrada por representantes de la AGE y a los responsables de cooperación para el desarrollo de las CCAA y EELL y a representantes de la FEMP y se reúne como mínimo dos veces al año y por acuerdo del Pleno o de la Comisión Permanente, se podrán constituir ponencias, grupos de trabajo o comités especializados para el mejor cumplimiento de sus fines.

A pesar de agrupar a representantes de todo el espectro de la cooperación descentralizada y la AGE, este órgano no ha generado avances o resultados concretos en términos de coordinación, complementariedad o coherencia entre administraciones y como tal, su funcionamiento no trasciende el plano formal de trámite.

Además de su propia estructura y ausencia de mandatos vinculantes, esta situación puede explicarse como el resultado de las resistencias de las propias administraciones que participan en este órgano a ceder control en lo que consideran un ámbito propio o diferenciador de la acción exterior de sus respectivos niveles de gobierno.

En el caso de la AGE y el gobierno central, aunque se reconozca el valor de la cooperación descentralizada, se considera que debe adaptarse y responder al principio de unidad de acción exterior del Estado. Por su parte, en la cooperación descentralizada, algunas CCAA y los gobiernos locales no están dispuestos a ceder o coordinar algunas actuaciones que consideran estratégicas o diferenciadoras en sus dinámicas de internacionalización o defensa del denominado regionalismo y municipalismo internacional

Como se mencionaba previamente, durante el segundo gobierno de Zapatero se intentó fortalecer esta instancia, mediante la creación de la Conferencia Sectorial de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que se suponía debía reunir a los legisladores al más alto nivel del ámbito estatal, regional y local encargados de las políticas de desarrollo y, de esta forma, generar acuerdos o compromisos efectivos coordinación, coherencia y complementariedad entre administraciones. No obstante, esta Conferencia tampoco generó avances y finalmente terminaría siendo suprimida durante el gobierno de Rajoy al considerar que no aportaba valor y generaba una duplicidad en composición y funciones respecto a la propia Comisión Interterritorial.

La Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (CICI) es el órgano de coordinación técnica interdepartamental de la AGE en materia de cooperación internacional, fue creada en 1986 (RD 451/1986), ratificada por la LCID (Art. 24) y regulada mediante los RD 23/2000 y 1412/2005.

Este órgano está presidido por la SECI y la SEC como vicepresidencia y entre sus funciones destaca la definición de directrices que faciliten la coordinación de la política, informar las propuestas del Plan Director y los PACIS y asegurar su seguimiento.

Aunque la CICI es la institución responsable de articular y promover la coordinación entre los diferentes ministerios que canalizan AOD, este órgano no tiene la capacidad ni ha logrado convertirse en una instancia efectiva de

coordinación de la política y las actuaciones de cooperación internacional que llevan a cabo las diferentes dependencias de la AGE.

En una dinámica similar a la de la CICD, en 2011 el gobierno de Zapatero intentó reforzar el rol de la CICI con la creación de una Comisión Delegada de Gobierno de Cooperación al Desarrollo (RD 1025/2011) para elevar el nivel de debate y coordinación entre altos responsables de la AGE, pero tampoco tuvo mayores efectos y tras el retorno al poder del PP, el gobierno de Mariano Rajoy decidió su supresión.

Como ha puesto de manifiesto el propio Consejo de Cooperación (2020), al margen de los cambios o diferencias señalados, estas instancias de coordinación no han logrado consolidarse y como tal, carecen de los mecanismos o capacidades específicas que le permitan llevar a cabo una articulación efectiva entre los diferentes actores que intervienen en la política y en la mayoría de los casos, han terminado dependiendo de voluntades individuales más que del funcionamiento efectivo de mecanismos formales de concertación y diálogo.

4.3.1.3. Las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales

Las CCAA y las EELL son uno de los actores más representativos y paradójicos de la política y el sistema de cooperación. Aunque no ejercen una influencia directa en la definición o implementación de sus contenidos y acciones, la cooperación descentralizada que realizan estos niveles de gobierno se ha convertido en rasgo característico que aporta un importante valor añadido a la política en el sentido literal de su contribución al volumen de AOD y de la presencia o respuesta específica del sistema español de cooperación a las necesidades de los países y regiones en desarrollo.

La importancia de la cooperación descentralizada es el resultado de lo que podría denominarse un cálculo sistémico de política racional en el que coinciden los gobiernos de los dos partidos, situación que se origina, fundamentalmente, por la combinación de dos factores.

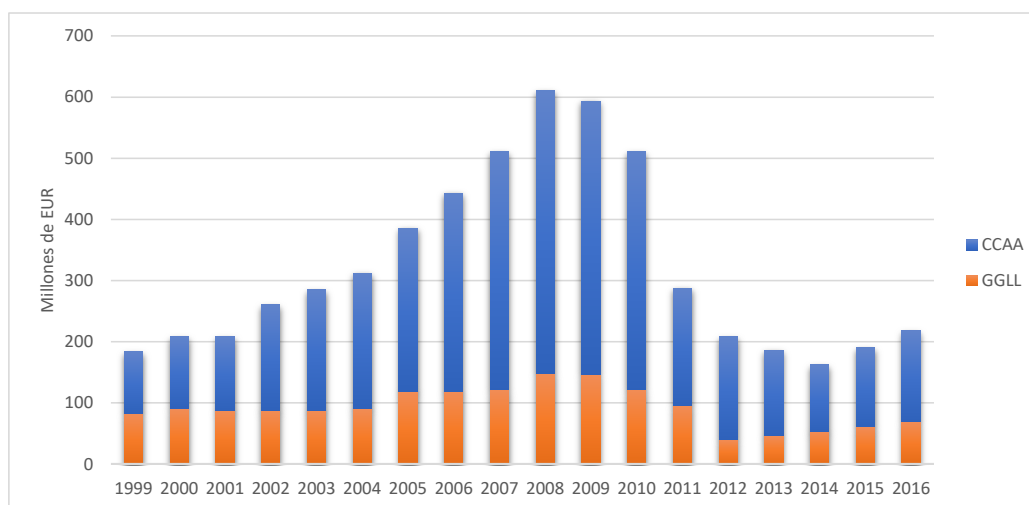
Por una parte, la conveniencia de la contabilización de los recursos destinados por las CCAA y las EELL en los volúmenes totales de AOD española, recursos que son particularmente importantes y que han llegado a alcanzar máximos históricos de aproximadamente 610 millones de EUR (en 2008) y un peso promedio anual en torno al 10% de la AOD, con registros que incluso llegan a alcanzar el 19% del total la AOD bilateral (Martínez y Sanahuja, 2009, CAD, 2009).

Al margen de la resistencia o afinidad que pueda existir con la acción exterior de estos niveles gobierno⁴⁵, la contabilización de los flujos de ayuda de las CCAA y las EELL resulta conveniente porque supone la generación de incrementos netos en los volúmenes totales de la AOD que favorecen el cumplimiento por parte del Estado de los acuerdos multilaterales y de los objetivos de la agenda internacional para el desarrollo.

Por otra parte, porque este tipo de cooperación se convierte en un elemento diferenciador o valor añadido del conjunto de la política que, por el tipo, rapidez o proximidad de la AOD que otorga a los países en desarrollo, termina contribuyendo a una mayor legitimidad, posicionamiento y capacidad de influencia de España como potencia de alcance medio en los países y regiones en desarrollo con los que se mantienen vínculos históricos o culturales.

⁴⁵ En general las críticas/resistencias a la acción exterior y la cooperación internacional de estos niveles de gobierno son de dos tipos: i) la postura realista que considera que no son ni deberían ser actores y sujetos del sistema internacional y por tanto, sus actuaciones o intereses deben darse en el marco de política exterior del Estado; ii) el planteamiento neorrealista que reconoce la legitimidad y realidad de estos actores en el sistema internacional, pero que enfatiza en los problemas de coherencia y falta de coordinación que se reproducen y generan en esas actuaciones.

Gráfico 11. AOD cooperación descentralizada 1999-2016



Fuente: Elaboración propia con datos de seguimiento PACI y Seguimiento AOD.

La paradoja de este tipo de cooperación es que, siendo parte de la política, su vinculación tiende a reducirse a un plano retórico de reconocimiento de su contribución y, en su caso, de participación testimonial en los procesos consultivos de elaboración de los diferentes documentos del ciclo de planificación (planes directores, planes anuales, sectoriales, etc.) o de las reuniones de la Comisión Interterritorial de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CICD).

Retomando las consideraciones del Consejo de Cooperación (2020) es posible afirmar que esta paradoja no ha permitido optimizar las ventajas de este tipo de cooperación y, en este sentido, ha generado una triple problemática: no existe ningún tipo de integración de este tipo de cooperación en las acciones agregadas de la política; los gobiernos de las CCAA y EELL reproducen a pequeña escala los contenidos de la política de nivel estatal con escaso establecimiento de algún tipo de elemento diferenciador o de aporte temático/metodológico; la armonización de criterios y procedimientos es escasa y genera diversos costes de transacción para el resto de actores del sistema.

La cooperación descentralizada de las CCAA y las EELL suponen una serie de ventajas y retos para la política de cooperación que siguen sin tener una respuesta o tratamiento concreto por parte de los gobiernos de los dos partidos y que pueden sintetizarse en dos rasgos distintivos.

En el caso de las ventajas, la existencia de una mayor disponibilidad (indirecta) de recursos financieros para la promoción del desarrollo y la lucha contra la pobreza, así como la posibilidad, derivada de la propia subsidiaridad o proximidad de este tipo de cooperación, de generar un mayor apoyo de la ciudadanía y legitimidad de la cooperación internacional para el desarrollo como política pública.

El caso de los desafíos, el riesgo de una mayor fragmentación y dispersión geográfica y sectorial de los flujos de ayuda; así como la duplicación y el solapamiento de los procesos de gestión para los países destinatarios de la cooperación española.

Aunque el análisis de las razones que generan esta situación trascienden el objetivo de este estudio, es conveniente señalar que responden a cuestiones de fondo, particularmente polémicas sobre el rol de los niveles subnacionales de gobierno en la acción exterior y el sistema internacional y que, en el caso de España, tienden acentuarse por las particularidades de su modelo de Estado autonómico.

A este respecto existen dos planteamientos que se deben tener en cuenta: una postura realista que considera que no son, ni deberían ser actores y sujetos del sistema internacional y por tanto, sus actuaciones o intereses deben darse en el marco de política exterior del Estado; un planteamiento neorrealista que reconoce la legitimidad y realidad de estos actores en el sistema internacional, pero que enfatiza en los problemas de coherencia y falta de coordinación que se reproducen y generan con esas actuaciones.

Estos planteamientos subyacen en la conceptualización y la práctica de la cooperación descentralizada en España y en cierta forma, explican porque no ha se ha logrado avanzar en mecanismos concretos de coordinación intergubernamental entre las políticas de cooperación de los diferentes niveles de gobierno y que trasciendan el plano del formalismo de las reuniones de la CICD o de la participación en los procesos consultivos de elaboración de los instrumentos del ciclo de planificación de la cooperación española.

Tal y como sucede en otros ámbitos de esta política pública, en este caso ha predominado una lógica incrementalista de adaptación y pragmatismo en el que los tres niveles de gobierno llegan a una situación de suma positiva.

4.3.2. Actores no estatales

Los actores no estatales que influyen o participan en la política de cooperación se pueden agrupar en dos categorías de partes interesadas (*stakeholders*) que ejercen un rol como coaliciones promotoras y co-ejecutores de la cooperación española: las ONGD y la academia y expertos.

4.3.2.1. Las ONGD

Las ONGD desempeñan un rol particularmente activo en el ingreso y permanencia de la cooperación internacional para el desarrollo en la agenda de políticas, así como en la ejecución y materialización de la AOD en los países destinatarios de la cooperación española.

La influencia en el establecimiento de agenda se ha venido materializado de forma individual o colectiva, a través de campañas de movilización e incidencia ciudadana en los desafíos y problemáticas del desarrollo y la lucha contra la pobreza en los países y regiones en desarrollo, la presión o *lobby* ante el gobierno para el cumplimiento de los compromisos asumidos en el sistema internacional,

el seguimiento y análisis sobre el estado de la política, y la participación en los órganos y procesos consultivos.

A nivel colectivo, este papel lo han venido desempeñando a través de la CONGDE⁴⁶ y otras redes y plataformas que interactúan como coaliciones promotoras en las que se presenta una dinámica de comportamiento relativamente estable e independiente al partido político que ostente el poder.

Por ejemplo, la defensa y representación de intereses de la CONGDE en los diferentes espacios de interlocución e interacción con el gobierno se ha mantenido en un mismo espectro de crítica, control y apoyo en función de los contenidos, orientación y recursos que le asigna a la política.

Durante los gobiernos del PP la coordinadora mantuvo una postura crítica y se abstuvo en las votaciones de los dictámenes del I y IV PD en el Consejo de Cooperación. Durante los gobiernos del PSOE apoyó su apuesta normativa y planteamientos sobre la política y fue bastante crítica con la falta de concreción presupuestaria del II y III PD y la escasa materialización de las reformas propuestas y con los recortes y su pérdida de importancia al final de la segunda legislatura.

En el caso de otras redes, la Plataforma 2015⁴⁷ realizó un ejercicio crítico de reivindicación y seguimiento del cumplimiento de los ODM por parte de los gobiernos de los dos partidos, actividad que destacó por la publicación de informes anuales en los que se señalaban los desafíos y avances en el cumplimiento de esta agenda y en general, sobre la evolución y cumplimiento de los objetivos trazados por la política de cooperación.

⁴⁶ Actualmente la CONGDE está integrada por 75 ONGD, cinco asociadas y 17 coordinadoras autonómicas y representa en total a más de 550 organizaciones que trabajan en más de 100 países en desarrollo. Para mayor información se puede consultar: <https://coordinadoraongd.org/>

⁴⁷ La plataforma estuvo activa hasta 2016 y estuvo integrada por 14 ONGD como forma de actuación conjunta para el seguimiento y promoción del cumplimiento de los ODM

A nivel individual, existen varios ejemplos de influencia en el establecimiento de agenda vinculados a acciones y campañas de incidencia de ONGD sectoriales (Médicos sin Fronteras, Médicos del Mundo, Save the Children, Entreculturas, etc.) generales (Ayuda en Acción, Oxfam Intermón, Cáritas, Ayuda en Acción, etc.) y de ayuda humanitaria y de emergencia (Cruz Roja, Acción contra el Hambre, etc.).

También existen ejercicios de seguimiento y análisis, entre los que destacan los Informes de la Realidad de la Ayuda que se vienen elaborando anualmente desde 1994 por parte de Oxfam Intermón, documentos que se han convertido en una de las fuentes más fiables y rigurosas de información y análisis sobre la cooperación española y que en sus diferentes ediciones han documentado y promovido el debate sobre sus contenidos, recursos, avances y retos (Fanjul, 2015).

La participación de las ONGD en la ejecución y materialización de la AOD es el resultado de una inercia de utilización de los proyectos como instrumento preferente de la cooperación no reembolsable y la conveniencia o facilidad de su externalización por parte de la AECID en favor de las ONGD.

Durante el periodo analizado esta participación alcanzó un promedio aproximado del 17% del total de la AOD y en ella se observa la presencia una relación paradójica y de cierta dependencia de estas organizaciones respecto al gobierno y los recursos públicos provenientes de la AGE y la cooperación descentralizada.

Como se puede constatar en los informes de la CONGDE, en los últimos 25 años la financiación total de las ONGD fue en promedio un 53% de origen público y llegó a alcanzar un máximo histórico de 476,5 millones de EUR (58,3%), recursos provenientes, fundamentalmente, de subvenciones de la AGE y de las CCAA y las EELL.

En 2011 estos recursos empiezan a disminuir, aunque se mantienen en torno al 50% y es tan sólo desde 2014 cuando se comienza a registrar un cambio de tendencia con una financiación privada que desde entonces viene siendo mayor a la pública en proporciones que se ubican entre el 60% en 2015 (299,7 millones de EUR) y el 52% en 2018 (325,4 millones de EUR) (CONGDE, 2018).

Esta dependencia de la financiación pública ha hecho que las ONGD y su participación en la ejecución de la AOD también dependa de las preferencias y orientaciones del gobierno y, en cierta medida, de la proximidad que pueda existir entre sus planteamientos sobre la cooperación internacional para el desarrollo.

Durante los gobiernos de Aznar esta financiación reproduce las dinámicas de acercamiento y diálogo inicial con el conjunto de actores del sistema y la posterior ruptura y unilateralismo gubernamental en la definición en la implementación de la política.

En la primera legislatura, la financiación vía subvenciones de la AGE (SECIPI, AECID y otros ministerios) experimentó un crecimiento importante al pasar de 39.9 millones de EUR en 1995 a casi 74.7 millones de EUR en 1999, una variación del 87% que representó, respectivamente, el 20% y el 17% del total de los ingresos de las ONGD. De igual forma, entre 1997 y 2000 esta financiación llegó a representar el 29% de la ayuda bilateral de la AECID y casi el 39% del conjunto de donaciones de la AGE y de la cooperación descentralizada (CONGDE, 2004, CAD, 2002).

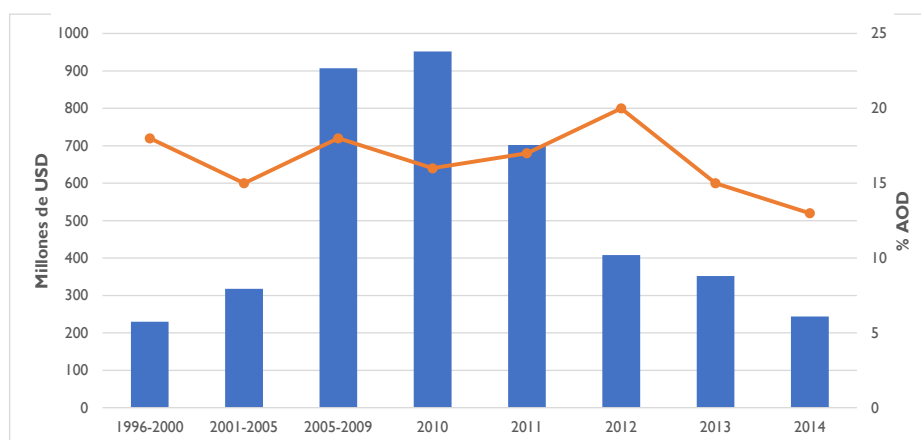
En la segunda legislatura, la financiación se reduce en aproximadamente 20 millones de EUR y registra una variación del -7% en el periodo 1999-2003 al pasar de 74.7 (17% del total de su financiación) a 69.1 millones de EUR en 2003 (13% del total de su financiación), reducción que se vio compensada por el efecto de la cooperación descentralizada (por ejemplo, 160.5 millones de EUR en 2003) y que permitió que finalmente las ONGD canalizasen y gestionasen un promedio

aproximado del 19% del total de la AOD de este periodo de gobierno (CONGDE, 2004, CAD, 2007).

En los gobiernos de Rajoy, con motivo de la crisis y los ajustes presupuestarios, la financiación de las ONGD disminuye en más de dos tercios y en la práctica se reducen al traslado de los recursos recaudados en la casilla de fines sociales del IRPF (CONGDE, 2017).

A excepción de 2014, año en el que se registra un incremento como resultado de la adjudicación de los recursos de la convocatoria de acuerdos de financiación plurianual de la AECID por importe de 154.3 millones de EUR, los descensos en estos gobiernos fueron constantes con variaciones que llegaron a alcanzar hasta el -41% entre 2015 (31.5 millones de EUR) y 2016 (18.5 millones de EUR) (CONGDE, 2017).

Gráfico 12. AOD para y canalizada por ONGD 1996-2004



Fuente: Elaboración propia con datos del CAD.

En una dinámica similar a la presentada en el segundo gobierno de Aznar, el efecto de la cooperación descentralizada (por ejemplo, 60.1 y 53.8 millones de EUR en 2014 y 2015 respectivamente) impidió que estos descensos afectaran la lógica de participación de las ONGD en la canalización del total de la AOD, la cual se mantuvo en un promedio aproximado del 19% (CAD, 2016).

Durante los gobiernos socialistas, la financiación y canalización de la ONGD experimenta un crecimiento significativo en una lógica que se corresponde con el aumento generalizado de los recursos de AOD por parte de los gobiernos de Zapatero y su tendencia de canalización o externalización a través de terceros actores como este tipo de organizaciones o los organismos multilaterales de desarrollo.

En la primera legislatura la financiación se duplica y se mantiene en niveles sin precedentes alcanzando un máximo histórico de 168 millones de EUR en 2006, equivalentes al 25,06% de la financiación de las ONGD, recursos que sumados a la financiación y canalización de la cooperación descentralizada (141.3 millones de EUR) llegaron a representar un 29,5% del total de la AOD de ese año (CONGDE, 2007, CAD 2007).

Tal y como se había planteado en el II-PD, este incremento se produce en el contexto de un nuevo marco de financiación en el que se establecen dos instrumentos diferenciados de trabajo con estas organizaciones.

Por una parte, los acuerdos de financiación entre las ONGD y la AECID con un tope máximo de 20 millones de EUR y una duración de cuatro años a los que pueden acceder las organizaciones inscritas en el Registro de ONGD adscrito a la AECID. Por otra, la financiación de proyectos individuales a través de una convocatoria de subvenciones de acuerdo con las prioridades y criterios del gobierno expresados en el plan director (CAD, 2007, CAD, 2011).

En la segunda legislatura se mantiene la tendencia de aumento de la financiación con importes anuales superiores a los 120 millones de EUR hasta alcanzar (como resultado de la adjudicación y renovación de los acuerdos de financiación) un nuevo máximo de 197.7 millones de EUR en 2010, equivalentes al 26,8% de los recursos totales de las ONGD y que, sumados a los recursos de la cooperación descentralizada (154.4 millones de EUR), representaron un 16% del total de la AOD (CONGDE, 2011, CAD, 2016).

Además de la dependencia y sus efectos en la autonomía de las ONGD, el esquema de financiación creado por los gobiernos socialistas (vigente con variaciones) ha terminado siendo particularmente costoso en términos de transacción para la política y el sistema de cooperación⁴⁸.

Como señala el CAD, además de llegar a representar hasta un 20% del presupuesto anual de la AECID, los acuerdos de financiación y los proyectos han supuesto una alta carga administrativa en la que, por ejemplo, se han tenido que destinar hasta 180 personas en sede y el terreno para la valoración y seguimiento de 239 acuerdos y entre 800 y 1000 proyectos de cooperación, con un término medio de 219 evaluaciones y 500 informes anuales entre 2008 y 2011 (CAD, 2011).

La carga administrativa también ha afectado a las propias ONGD dado que deben destinar un importante de recursos de tiempo y personal en la preparación y presentación de las convocatorias de subvención de la AECID, así como en los posteriores procesos de justificación y evaluación de los programas y acuerdos de financiación.

A este respecto, durante el primer gobierno de Rajoy se planteó una mejora del esquema de financiación con la introducción de cuatro tipos de instrumentos o convocatorias: para programas a largo plazo; para proyectos cortos; para asistencia humanitaria y para innovación; instrumentos que en teoría debían ser complementarios y adaptables a distintos tipos de ONGD.

⁴⁸ Actualmente existen tres tipos de convocatorias para ONGD españolas: i) acciones para todo tipo de iniciativas de cooperación internacional y de educación para el desarrollo (incluye innovación y ayuda humanitaria); ii) proyectos, para intervenciones de como máximo 2 años, solicitadas por ONGD con al menos 5 años de experiencia, en un único país de desarrollo o de educación para el desarrollo en España, iii) convenios, solo los pueden solicitar las ONGD calificadas, permiten financiar intervenciones estratégicas que la AECID negocia con las ONGD, de hasta 4 años de duración y presupuesto de más de 1 millón de euros en educación para el desarrollo y de unos 2,5 millones de euros en promedio para iniciativas de desarrollo y acción humanitaria

No obstante, la reducción y el recorte presupuestario por parte de este gobierno impidieron que se hicieran estas convocatorias y se pudiera comprobar si realmente este nuevo esquema permitía la reducción de los costes de transacción o por el contrario, los mantenía o aumentaba (CAD, 2016).

En términos de movilización o incidencia ciudadana, las ONGD han tenido una capacidad de influencia parcial en esta política. Aunque han generado un cierto tipo posicionamiento del tema en la agenda pública, no han tenido la capacidad de influencia suficiente para generar una base de apoyo la ciudadanía que asuma la necesidad o importancia de la cooperación internacional para el desarrollo y la promueva y reivindique ante el gobierno (E02).

Entre otras cuestiones, esta situación se origina en la propia dinámica de subvenciones y externalización implícita de la ejecución de la política en estas organizaciones que, salvo algunas excepciones (sobre todo grandes ONGD o las de matriz internacional), dependen de estos recursos públicos para su funcionamiento y propia existencia como organización.

Como se ha puesto de manifiesto en algunas entrevistas, esta dependencia limita la capacidad de un mayor crecimiento orgánico ya que no existen otras fuentes de financiación que permitan el desempeño de otro tipo de funciones o actividades (comunicación, movilización, presencia en la agenda pública) que no sea la búsqueda, gestión y justificación de subvenciones, recursos que tampoco permiten que se produzca un fortalecimiento de estas organizaciones en tanto que establecen la limitación de destinación del 7% del presupuesto a costes indirectos de las ONGD (E02, E01).

“No hemos hecho nada para consolidar el sector de las ONG ... subvenciones sin permitir un crecimiento orgánico, porque todo el mundo es sujeto al 7% de costes indirectos de las subvenciones con lo cual no puedes crecer y no te puedes consolidar, no puedes hacer otro tipo de cosas, un sentido de fragmentación muy amplia, todo el mundo intentando obtener fondos en todos los niveles de la Administración, pero sin consolidar

su capacidad de sector para movilizar a la sociedad en su conjunto, su capacidad de transmitir, de comunicar, de rendir cuentas, de estar presentes en la vida pública” (E05)

4.3.2.2. La academia y los expertos

La participación de la academia y de los expertos/as en la política de cooperación se ubica en un plano intermedio de influencia en la generación de agenda y seguimiento de sus avances o desafíos, rol que ha venido desempeñando de forma constante y sin diferencias significativas entre los gobiernos de los dos partidos.

Esta influencia se puede observar no sólo en su participación con representación propia en el Consejo de Cooperación o en la elaboración constante de análisis y recomendaciones sobre la política y el sistema de cooperación, sino también en su participación en las comisiones del Parlamento y en los estudios y documentos previos a las versiones finales de los instrumentos programáticos del ciclo de planificación de la política.

En el Consejo de Cooperación los expertos/as tienen seis cupos y aunque sus planteamientos y votos no son determinantes, sus valoraciones y recomendaciones han servido como fundamento o fuente de legitimación de las decisiones tomadas por esta instancia consultiva.

En el Parlamento, los diagnósticos y recomendaciones de estas personas siempre han sido tenido en cuenta y han sido una constante en las comisiones, mociones y ponencias de estudio, como demuestra su invitación expresa y frecuente a comparecer en la Comisión de Cooperación Internacional para el de Desarrollo del Senado para el seguimiento y valoración de la política.

Los instrumentos del ciclo de planificación y, en general de los análisis internos que sirven de referente para la toma de decisiones por parte del gobierno, suelen ser encomendados en la mayoría de los casos a expertos/as a través de contratos

de asistencia técnica individual o con grupos de trabajo sobre cuestiones generales o específicas de la política.

A excepción de la segunda legislatura de gobierno de Aznar, esta ha sido una constante en todos los gobiernos como fundamento o punto de partida para justificar las decisiones o posturas que finalmente se adoptan sobre los contenidos y orientación de la cooperación española.

Otro ámbito desde el que se genera influencia en el establecimiento y seguimiento de agenda, en este caso desde la academia en general, es el de la formación mediante másteres (propios y oficiales) y otros estudios sobre cooperación internacional que en los últimos 25 años se han convertido en una de las principales fuentes del personal que trabaja en las ONGD y en las diferentes instituciones del sistema de cooperación.

De igual forma, la influencia tiene lugar a través de la realización de estudios y análisis de centros universitarios especializados como por ejemplo el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC) de la UCM o el Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional (HEGOA) de la Universidad del País Vasco, así como de centros de pensamiento (*think tanks*), como por ejemplo el Real Instituto Elcano o el Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB) que han implementado líneas específicas sobre desarrollo y cooperación internacional.

4.3.3. Beneficiarios

Por su propia naturaleza y ubicación extraterritorial, los destinatarios de esta política se presentan en un plano general de países en desarrollo que se benefician y participan como público objetivo, a través de las relaciones de cooperación que España establece con los gobiernos de estos Estados y con otros

actores del sistema internacional que trabajan en la promoción del desarrollo y la lucha contra la pobreza.

La selección y participación final de los países en desarrollo como beneficiarios de esta política es una cuestión que, en esencia, depende de la combinación de dos factores.

El primero, la discrecionalidad del gobierno para decidir los países con los que tiene interés de establecer relaciones de cooperación, decisión que puede ser el resultado de una preferencia específica de promoción del desarrollo humano y de lucha contra la pobreza, un cálculo de política racional para la consecución de otros propósitos económicos o geopolíticos o una combinación de ambos intereses.

El segundo, el cumplimiento de los criterios del CAD para que el país seleccionado pueda ser receptor de flujos de AOD, es decir, que haga parte de la lista de países en desarrollo establecida por este comité, lista que se actualiza cada tres años en función del nivel de renta per cápita (PIB) reportado por el Banco Mundial y para el que se ha establecido un umbral de 12.235 US\$.

Al igual que ha sucedido con otros países de su entorno europeo, los principales beneficiarios de la política de cooperación internacional para el desarrollo han sido los países de aquellas regiones con las que España ha mantenido vínculos históricos y culturales, aunque paulatinamente, se han ido incorporando otros países de otras regiones en desarrollo.

En el caso de los gobiernos populares, se ha privilegiado la concentración geográfica de en Latinoamérica y la ampliación o la continuidad de beneficiarios en otras regiones en desarrollo se ha decidido en función de otros intereses comerciales, geopolíticos o de racionalidad presupuestaria.

En los gobiernos socialistas también se ha mantenido la orientación preferente hacia América Latina y a diferencia de los gobiernos populares, la inclusión de otros beneficiarios ha sido el resultado de la aplicación de criterios generales de cumplimiento de los ODM y de los compromisos de contribución al desarrollo y erradicación de la pobreza en los PMA de África.

Aunque los gobiernos de los dos partidos han planteado su respectivo esquema de priorización y concentración de la cooperación bilateral, ninguno de los dos ha logrado revertir la dinámica histórica de una AOD dispersa en un alto número de países.

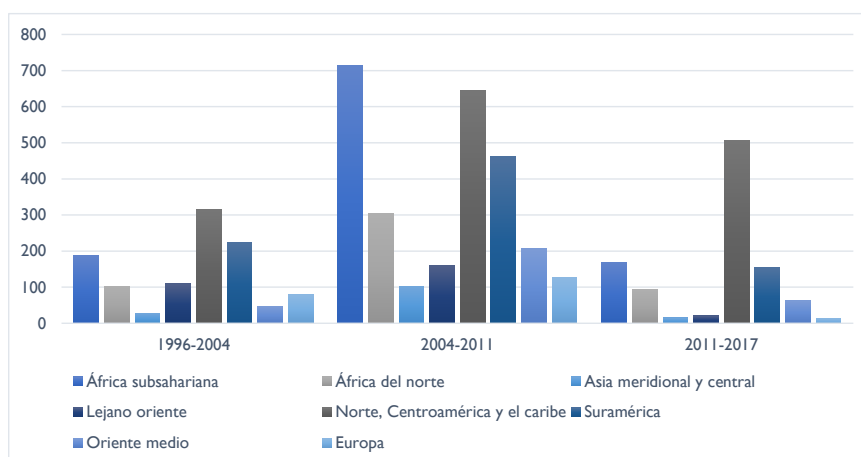
En los gobiernos de Aznar se llegó a cooperar con 107 países en desarrollo, la mayoría de ellos receptores de créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), razón por la cual algunos de los principales destinatarios de la época no fueron países latinoamericanos (aunque esta fue la región que más volumen de AOD recibió), sino China, Argelia, Indonesia, Angola, Mozambique o Marruecos, países en los que se favoreció el desarrollo de infraestructuras y servicios con participación de empresas españolas (CAD, 2002).

En los gobiernos de Rajoy, aunque se cumplió la meta de concentración en 23 países de asociación, también se superó el centenar de países beneficiarios (120 países beneficiarios) de los cuales no todos se correspondían con la priorización países de asociación o con el hecho de ser países menos adelantados (PMA) o países de renta media (PRM) baja. Por ejemplo, en 2013 se llevó a cabo una operación no programada de condonación de deuda a Costa de Marfil, país que no era prioritario en 2015. Además, la crisis de los refugiados de ese mismo año favoreció la inclusión de países beneficiarios no previstos inicialmente como Turquía, Siria, Venezuela o Ucrania (CAD, 2016, Intermón, 2019).

Durante las legislaturas de gobierno de Zapatero, la priorización y orientación hacia los PMA no supuso ningún tipo de disminución en el número total de beneficiarios. Aunque se logró cumplir el objetivo de destinar al menos el 25% de

la AOD a este grupo de países y existió cierta consistencia entre la planificación geográfica y la lista de principales receptores, estos gobiernos tampoco revirtieron la tendencia de dispersión, e incluso en 2009 se alcanzó un máximo histórico de 127 países beneficiarios (Intermón, 2013, CAD, 2016).

Gráfico 13. Distribución geográfica de la AOD 1996-2017



Fuente: Elaboración propia con datos del CAD.

En lo que respecta a la inclusión de las preferencias o demandas de este público objetivo tampoco se observan diferencias significativas entre los gobiernos de los dos partidos, salvo algunas retrasos o desajustes en los tiempos de formulación de los instrumentos de planificación por parte de los gobiernos populares.

En esencia, en la política de cooperación se ha seguido un mismo esquema de identificación e incorporación de las demandas y necesidades de los países beneficiarios, a través de las Comisiones Mixtas y los instrumentos de planificación geográfica en sus diferentes denominaciones (Plan de Actuación Especial, Documento de Estrategia País, Marco de Asociación País).

Las Comisiones Mixtas son instrumentos de articulación de relaciones bilaterales derivados de un convenio marco o tratado en el que se reúnen cada cuatro años representantes del MAEUC con las autoridades del gobierno receptor para definir el programa y contenidos de la cooperación internacional para el periodo siguiente.

Como se había comentado previamente, los instrumentos de planificación geográfica fueron parte de las novedades introducidas por la LCID y se formulan para periodos que, en principio, coinciden con el periodo de vigencia de los respectivos Planes Directores.

Por lo general, estos instrumentos se elaboran a partir de procesos consultivos en los que intervienen la OTC, la Embajada, la sede de la AECID, la DGPOLDES, las ONGD en terreno y la cooperación descentralizada, y donde se define una estrategia que materializa en el país destinatario las orientaciones del Plan Director y, en su caso, se alinean y adaptan a las prioridades nacionales de desarrollo y a los acuerdos establecidos en la Comisión Mixta.

Aunque esta política no está exenta de los problemas de asimetría, calidad y eficacia que subyacen en el conjunto de la cooperación internacional para el desarrollo, las visitas en el terreno de las evaluaciones del CAD han puesto de manifiesto la existencia de un grado representativo de satisfacción por parte de su público objetivo.

Por ejemplo, en el caso de Colombia, en la tercera evaluación del CAD se puso de manifiesto que la cooperación española “es un socio en el desarrollo muy apreciado y respetado ... capaz de crear y mantener buenas relaciones y un alto nivel de legitimidad y aceptación como socio en el diálogo con actores tanto gubernamentales como no gubernamentales ... (que) ... sintoniza su ayuda y fortalece las políticas del gobierno en forma localizada en áreas que tienen una relación directa con las consecuencias y causas estructurales del conflicto” (CAD, 2007: 111).

En el caso de Bolivia, la cuarta evaluación del CAD constató la valoración del gobierno boliviano, de España como “un donante importante, proactivo y comprometido con el que tiene una relación privilegiada”, así como el reconocimiento entre la comunidad de donantes en Bolivia como “un líder que

ha progresado significativamente aprendiendo de su experiencia” (CAD, 2011: 108).

En el caso de El Salvador, la última evaluación del CAD destaca que la política “se adapta a la perfección al contexto salvadoreño de país de renta media baja. Prioriza sistemáticamente la promoción de la inclusión social y la reducción de la pobreza. Al mismo tiempo, España apoya los esfuerzos del Gobierno de El Salvador para fortalecer sus instituciones, reformar su legislación y políticas públicas y promover la integración regional a través del Sistema de Integración Centroamericana (SICA)” (CAD 2016: 105).

Aunque esta política tiene un carácter extraterritorial, su público objetivo también incluye a la ciudadanía española como beneficiario indirecto y fuente de legitimación del conjunto de actuaciones de la cooperación española.

De acuerdo con los datos disponibles del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) y el Eurobarómetro, existe un apoyo mayoritario a la existencia de esta política y como tal, la ciudadanía española considera que el apoyo en la lucha contra la pobreza o la solución de los problemas en países en desarrollo debe ser una prioridad de la acción exterior del Estado.

En promedio, durante el periodo 2005-2015, un 76% de la población española estaba de acuerdo con la existencia de este tipo de política, siendo especialmente alto el apoyo durante los años precedentes a la crisis de 2008 con niveles de aprobación que se situaron por encima del 80% y que a pesar del retroceso económico, tan sólo descendieron hasta el 69% en 2011.

Aunque no existen datos para el periodo 2012-2014, el apoyo del 72% en 2015 y teniendo en cuenta que en los Eurobarómetro de 2016, 2018 y 2020 casi todas las personas encuestadas en España (94%) consideren que es importante apoyar a las personas de los países en desarrollo y que en más de un 70% consideran que debe ser una prioridad del gobierno nacional, es posible afirmar que el apoyo y

legitimidad de esta política entre la ciudadanía es mayoritario y constante durante los gobiernos de los dos partidos.

A este respecto, conviene señalar que la valoración y medición de los niveles de apoyo a esta política y las actitudes generales a la cooperación internacional para el desarrollo se han llevado a cabo fundamentalmente durante los gobiernos socialistas de Zapatero en el marco de un convenio del CIS con la Fundación Carolina (impulsado y gestionado por el entonces CeALCI).

Durante los gobiernos populares, tan sólo hay una experiencia de este tipo de medición y se produce al final del primer gobierno de Rajoy, lo que puede interpretarse como un ejercicio o intento de legitimación ciudadana de la disminución del presupuesto y perfil de esta política.

En particular, destaca la inclusión de una pregunta que inducía una respuesta favorable a la posición de este gobierno y favorecía cierto tipo de rechazo entre a ciudadanía al preguntar si el “el Estado debe garantizar primero el bienestar de los/as españoles/as y después el de otros países” y que como era previsible generó una respuesta mayoritaria de apoyo con el 71%.

A pesar de que no se han vuelto a realizar mediciones en el contexto del CIS, los datos del Eurobarómetro permiten constatar alto grado de apoyo de la ciudadanía española a esta política (94% de los encuestados consideran que es importante que se colabore con otros países para reducir la pobreza en el mundo), apoyo que supera a la media europea (88%) y que constituye el tercer resultado más elevado de todos los Estados de la UE (Comisión Europea, 2020).

4.4. Instrumentos

Desde la entrada en vigor de la Ley de Cooperación (LCID), el debate y la utilización de los instrumentos de la política de cooperación ha estado condicionada por la presencia de dos tipos de factores. Por una parte, la presencia

de un racionalismo técnico que vincula la calidad y los efectos potenciales de esta política a la existencia y utilización de instrumentos que cumplan con los estándares doctrinales y normativos del sector. Por otra, la existencia de una tendencia formalista donde la política se suele confundir con los instrumentos y éstos, a su vez, dejan de ser un medio y terminan convirtiéndose en un fin en sí mismo para la acción de gobierno.

El racionalismo técnico se puede constatar con mayor intensidad en los gobiernos socialistas, donde se observa un mayor rigor en la definición y gestión de la AOD como instrumento de referencia de esta política, en la introducción y aplicación de las herramientas que se corresponden con las orientaciones de la agenda internacional y, en general, en la materialización y los contenidos del ciclo de planificación previsto por la propia LCID.

En los gobiernos populares el racionalismo técnico se ha generado en clave de pragmatismo o adaptación de los instrumentos de la política a sus intereses y preferencias específicas sobre este ámbito de la acción de gobierno.

Ni en los gobiernos de Aznar ni en los de Rajoy se han producido mayores reflexiones o procesos sobre los contenidos o el deber ser de los instrumentos de esta política. En esencia, se han limitado a la reiteración y reafirmación de los aspectos genéricos establecidos en la LCID y, en menor medida, en la agenda internacional.

La tendencia formalista es común a los gobiernos de los dos partidos y se puede observar en la presencia de dos cuestiones particularmente representativas y que están relacionados, directa e indirectamente, con la ausencia de consideraciones sobre la viabilidad de los instrumentos y la racionalidad que los inspira.

La primera cuestión se da al inicio de cada ciclo político cuando surge la necesidad de formular el plan director que corresponde a la respectiva legislatura. Lo que en principio debería ser un instrumento orientador y

programático de la acción de gobierno se ha convertido en un compendio de reflexión doctrinal sobre el deber ser de la política, los cambios o herramientas que deberían implementarse y que no logran trascender el plano del diagnóstico o la narrativa de las buenas intenciones.

La segunda cuestión es la existencia de un sesgo u orientación hacia la planificación continua de lo que se supone deberían ser los medios de implementación de política. En cada ciclo político no sólo se debe formular el plan director, sino también deben adaptarse del resto de instrumentos del ciclo de planificación, adaptación que, ante la falta de precisión, terminan reproduciendo la misma lógica de debate doctrinal, generación de buenas intenciones o simple cumplimiento del trámite de formulación del documento en cuestión.

Aunque parte del origen de este problema se ubica en el mismo planteamiento del ciclo de planificación en la LCID, no se puede desconocer que su complejización y distorsión también responde a una lógica político-administrativa en la que las políticas públicas terminan siendo equiparadas a sus instrumentos y donde se suele considerar que, sin la existencia de una estrategia o plan, no puede generarse una política o que un plan o estrategia no puede llevarse a cabo sin la existencia o intermediación de una política.

En este sentido, en los gobiernos de los dos partidos se observa una misma pauta de adecuación de la política en función de la combinación de los instrumentos existentes al interior del Estado y de la reproducción de las dinámicas incrementales que han estructurado el funcionamiento y gestión histórica de la cooperación española.

En los gobiernos socialistas el planteamiento de las grandes reformas o cambios estructurales de la política se ha llevado a cabo mediante la combinación del impulso de procesos consultivos con todos los actores del sistema español de cooperación en la formulación de cada una de las herramientas del ciclo de

planificación (información); la institucionalización de la ambición normativa mediante la traslación al Plan Director y creación o reestructuración de la arquitectura institucional y del sistema de gestión (autoridad); el incremento del presupuesto destinado a la AOD, la adecuación de las herramientas de cooperación financiera no reembolsable y el incremento de las contribuciones voluntarias a organismos multilaterales de desarrollo (tesoro); y la asignación de responsabilidades ejecutivas a personal afín a las consideraciones normativas o con trayectoria sectorial, así como la creación o ampliación de mecanismos de cogestión y subvenciones a las partes interesadas (organización).

En los gobiernos populares existe un menor interés por la política en general y tan sólo se observa una lógica incremental de introducción de algunos ajustes o correcciones a partir de la combinación de procesos unilaterales de formulación del ciclo de planificación y participación formalista de los actores del sistema español de cooperación (información); el cumplimiento del procedimiento o requisito legal de formulación del Plan Director y creación o reestructuración de la arquitectura institucional y del sistema de gestión (autoridad); la limitación o recorte de presupuesto destinado a la AOD, la preferencia por la utilización de herramientas de cooperación financiera reembolsable, el incremento presupuestario vía efectos contables o acciones humanitarias y de emergencia (tesoro); y la asignación de responsabilidades ejecutivas a personal afín a las consideraciones normativas y reducción de mecanismos de cogestión y subvenciones a las partes interesadas (organización).

En los gobiernos del PSOE la reforma de la AECID y la canalización multilateral de los incrementos en los volúmenes de la AOD destacan como ejemplos de la tendencia a la selección de instrumentos desde la lógica de lo factible y, en general, del incrementalismo desarticulado que subyace en esta política.

Tabla 14. Instrumentos de la política en los gobiernos populares y socialistas

Partido	Información	Autoridad	Tesoro	Organización
PP	Procesos unilaterales	Formalismo procedimental	Limitación presupuestaria	Cogestión - subvenciones
PSOE	Procesos participativos	Formalismo normativo	Aumento presupuestario	Cogestión - subvenciones

Fuente: Elaboración propia.

La introducción de cambios sustantivos y procedimentales en la AECID para mejorar su estructura interna y capacidad de gestión de la AOD ha sido una de las demandas de mayor consenso entre los diferentes actores del sistema e incluso, una recomendación constante en las diferentes evaluaciones del CAD.

Además de la incorporación de aspectos relativos a la planificación, seguimiento o gestión por resultados, la mejora de la estructura y capacidades de la AECID implica una reforma de su estructura laboral y política de recursos humanos, cuestiones particularmente sensibles en la lógica político-administrativa de la acción de gobierno y que dependen y afectan a la estructura de la AGE y a los intereses corporativos a los que se ha hecho referencia.

En la mayoría de las entrevistas se ha puesto de manifiesto que este aspecto no fue tenido en cuenta con la suficiente profundidad por parte de los responsables políticos y directivos de los gobiernos de Zapatero y se asumió que podría resolverse fácilmente con una correcta formulación o justificación técnica de la reforma de la AECID y un rápido proceso de negociación con las carteras de exteriores, hacienda y administraciones públicas.

Evidentemente esta situación no se presentó y ante las resistencias corporativas y la dificultad de llevar a cabo una reforma con la ambición normativa y en los plazos que inicialmente se tenían previstos, el gobierno finalmente tuvo que ajustar sus planteamientos a lógica de lo factible y al equilibrio entre actores de

la administración de tal forma que su reforma fuera viable mediante su articulación específica en la Ley de Agencias Estatales.

Desde luego, que se aplique o se responda a esta lógica en la política de cooperación por parte de los gobiernos socialistas (y en su caso, de los populares) no es un elemento negativo *per se* y tampoco es un fenómeno exclusivo de esta política.

Lo problemático, en cualquier caso, es la tendencia a tomar a decisiones en esta política en el sentido literal de la “ciencia de salir del paso” y, en consecuencia, a elegir instrumentos con los que no se interviene directamente en las causas estructurales de sus carencias al interior de la acción de gobierno, sino instrumentos de menores costos de transacción y rápida implementación.

Esta es la situación que también se presenta con la AOD, el instrumento por excelencia de la cooperación internacional para el desarrollo. Como se mencionó previamente, una parte importante del incremento y la fase expansiva de la AOD durante los gobiernos socialistas finalmente tuvo que externalizarse a través de la cooperación multilateral y la cogestión vía subvenciones con las ONGD.

La razón de optar por este mecanismo fue también la necesidad de adaptación al incrementalismo y la lógica de lo adecuado. La AECID carecía de las capacidades necesarias para absorber y gestionar el importante volumen de recursos que el gobierno había destinado a la AOD (ver siguiente apartado) y la forma más rápida para poder seguir cumpliendo con los compromisos al respecto era optar su externalización.

Aunque se resolvió el problema inmediato y se generó una situación de suma positiva para el gobierno, la AECID y las ONGD, el instrumento no intervino sobre una de las causas estructurales que impendía el incremento de los recursos destinados a AOD (por ejemplo, inversión en recursos humanos), sino que, por el contrario, terminó teniendo el efecto perverso de institucionalizarse este

incremento en uno de los apartados de los PGE (capítulo 8 activos financieros) que más fácilmente podían reducirse y que en efecto, empezaría a reducirse al final de la segunda legislatura hasta llegar a los drásticos recortes presupuestarios del gobierno popular de Mariano Rajoy (E05).

“El incremento de presupuesto en la época más álgida de la cooperación española fue ficticio, ese incremento presupuestal estaba en un 50% asociado a capítulo ocho del presupuesto público ... el FONPRODE, el Fondo del Agua, lo multilateral, todo estaba ahí, fue un incremento que no consolidó a la política” (E05)

A este respecto en las entrevistas también se ha puesto de manifiesto la ausencia de una reflexión específica de los gobiernos de Zapatero sobre los instrumentos y la forma en que debería gestionarse esta política y sus incrementos presupuestarios. Si bien existía un planteamiento y unas ideas claras sobre la visión de la política, en la práctica no se llegó a formular o generar algún tipo de cambio estructural en la AGE que permitiese gestionar y dar sostenibilidad al incremento de recursos previsto por el gobierno (E02, E05).

“Zapatero y gente de su gobierno tenía ideas claras y sabía hacia dónde quería proyectar su visión. Fue una época de avance social ... el problema radica en el cómo -no se puede pasar de 0 a 100. No había capacidad de seguimiento y lo que es más importante no había habido un cambio que garantizara la sostenibilidad, ni existían estructuras consolidadas a corto y medio plazo que permitieran una supervivencia en el momento en que la ayuda disminuyera sobre la idea que se tenía” (E02).

Además del sobredimensionamiento normativo o confusión entre la política pública y sus instrumentos, esta cuestión también está asociada a un componente subjetivo y de cierta actitud soberbia por parte de los responsables políticos y directivos quienes no se planteaban otra opción que no fuese el incremento de la AOD y los recursos generales de esta política (E02, E04).

“Ese aumento exponencial no se planifica, no se piensa bien, no se logra entender de crecimiento de presupuesto tendría que ir acompañado de un análisis de las capacidades institucionales para poder gestionar ... y eso no se hizo... había que gastar mucho dinero de forma muy rápida porque era un compromiso político”

En particular, en la primera legislatura por la convicción de la responsable SECI y su entorno (influidos y provenientes también de coaliciones promotores) de que para llevar a cabo la gran transformación que se pretendía en la cooperación española sólo era necesario el conocimiento técnico sectorial y la voluntad del gobierno, dejando de lado e infravalorando el conocimiento sobre el funcionamiento de las instituciones del sector público, sus procesos de gestión y los requerimientos o dinámicas que subyacen en cualquier proceso de reforma de cambio institucional y de políticas (E04).

“La gente que estuvo ahí a cargo era gente que sabía de cooperación, pero no era suficiente... para llevar a cabo una reforma institucional necesitas gente que entienda cómo funcionan las instituciones ... una visión de política pública ...se pensó que sólo bastaba con una visión política... esto no se habló nunca, se cometieron muchos errores que todavía arrastramos” (E04)

Por último, es conveniente señalar la existencia de un elemento común en los gobiernos de los dos partidos y que responde a un carácter estructural y particularmente paradójico en los instrumentos de esta política.

Como se menciona al inicio de este apartado, uno de los rasgos característicos en el planteamiento y utilización de los instrumentos de la política de cooperación es su formalismo y énfasis normativo.

No obstante, desde la promulgación de la LCID y más allá de algunas declaraciones de intenciones (sobre todo de los gobiernos socialistas) no se ha producido un desarrollo de instrumentos que faciliten la implementación y gestión operativa de las particularidades de esta política, en especial las relativas

a su carácter extraterritorial y la necesidad de flexibilidad para la contratación y gestión de sus recursos técnicos y humanos.

Retomando las consideraciones de algunas entrevistas, esta situación se explica por lo que podría considerarse como un olvido conceptual y cierto desconocimiento del funcionamiento del Estado, no sólo por parte de quienes han sido los responsables de esta política, sino también de las propias coaliciones promotoras.

En efecto, situación que se pone de manifiesto en la práctica ausencia de regulaciones administrativas de aplicación concreta para la cooperación española y en la incorporación de excepciones acordes con su naturaleza en otras normativas de la gestión de la AGE.

Como ha puesto de manifiesto el Consejo de Cooperación (2020), la implementación de la cooperación española se encuentra altamente condicionada por regulaciones administrativas que, si bien pueden ser razonables para la gestión del gasto público al interior del país, no lo son para la realidad de su carácter internacional.

Esta situación tiene un efecto particular en la AECID, institución que experimenta diversas restricciones legales en sus procesos de gestión, contratación de servicios, contratación y retención de recursos humanos y colaboración con sus socios nacionales e internacionales. Entre otras cuestiones, estas restricciones se pueden constatar en cuatro instrumentos normativos.

El primero, la Ley General de Subvenciones (Ley 38/2003, de 17 de noviembre) y la obligación que una institución receptora de una subvención reintegre el gasto no ejecutado y abone los intereses implícitos asociados a ese remanente a lo largo del período de ejecución de la actividad, situación que no ocurre con otros donantes del entorno del CAD.

Aunque la solicitud del gasto no ejecutado resulte razonable, el hecho de que reclamen intereses sobre esos remantes contradice la lógica de donación que supone la AOD y en muchos casos, la opción de pago de estos importes es contraria a la normativa de gran parte de los socios beneficiarios que no se encuentran facultados para el pago de intereses de lo que se supone es una donación o contribución no reembolsable por parte de la cooperación española.

De igual forma, al ser aplicada, en la mayoría de los casos, a proyectos ejecutados en el pasado ha terminado generando una situación de parálisis con más 13.000 expedientes abiertos y un conjunto de instituciones colaboradoras de la AECID que no pueden acceder a nuevas subvenciones (Consejo de Cooperación, 2020).

El segundo instrumento que supone restricciones es la Ley de Contratos del Sector Público (Ley 9/2017, de 8 de noviembre) que limita la contratación de bienes y servicios en el extranjero. En particular, sus fórmulas de contrato menor y contrato negociado con y sin publicidad que no están adaptadas a las necesidades operativas (por ejemplo, el límite de un contrato menor por proveedor por año y con un importe máximo estimado de 15.000 EUR sin IVA) y los contextos de los países beneficiarios de la cooperación española, así como los tiempos previstos para las tramitaciones de emergencia que siendo de 30 días no siempre se corresponden con las necesidades inmediatas como las que suponen la acción humanitaria y de emergencia.

El tercer instrumento es la Ley General Presupuestaria (Ley 47/2003, de 26 de noviembre) y las instrucciones de registro entre los capítulos de los PGE. Aunque la separación entre el capítulo cuatro de gastos corrientes y el capítulo siete de gastos de inversión resulta adecuada al entorno nacional, su aplicación en la cooperación española resulta algo compleja porque la naturaleza de sus partidas de gasto no se corresponde necesariamente con estas categorías y, en especial, con las donaciones ejecutadas mediante la cooperación no reembolsable.

4.5. Resultados

En términos de los actos formales de implementación, en esta política se pueden identificar dos bloques de resultados. El primero agrupa los productos y decisiones administrativas que han condicionado o dado lugar a los avances y retrocesos de esta política y que trascienden la diferencia entre los gobiernos de los dos partidos. El segundo corresponde al presupuesto y composición de la AOD y donde se pueden observar las diferencias más representativas entre los gobiernos populares y socialistas.

4.5.1. Decisiones y productos administrativos

El conjunto de las decisiones y productos administrativos que los gobiernos de los dos partidos han venido tomando sobre esta política ha generado una serie de fortalezas y debilidades que, tomando como referencia los criterios de la última evaluación del CAD, se pueden sintetizar en cuatro categorías.

La primera categoría es la existencia de un planteamiento integral de la promoción del desarrollo internacional y su correspondencia con la agenda internacional, cuestión que evidentemente está plenamente asumida en esta política y la que incluso, se ha sobredimensionado en términos de su profundización y tratamiento doctrinal y normativo.

Aunque la alineación de la política con los contenidos y planteamientos de la agenda internacional (ODM en su momento, ODS, agenda de la eficacia, agenda de financiación, etc.) es manifiesta, la coordinación y coherencia con el resto de las políticas de la acción de gobierno sigue siendo un asunto sin resolver y en el que no se logra trascender el formalismo de creación y funcionamiento de comisiones y mecanismos sin capacidad efectiva de actuación.

La segunda categoría es la existencia de orientaciones estratégicas y directrices que orienten a la política y, en el mismo sentido de la categoría precedente, un cierto tipo de sobreproducción de actos administrativos que se puede observar en los cuatro planes directores, las 14 estrategias sectoriales, los siete planes de actuación sectorial y los más de 120 documentos de planificación geográfica que se han generado en los últimos 20 años.

Además de los problemas de precisión sobre la forma de implementación de las orientaciones y directrices a las que se ha hecho referencia, lo que resulta problemático es la tendencia plantear procesos y contenidos complejos y su elaboración *per se* como un fin en sí mismo y no como un medio o mecanismo de implementación de la política.

La tercera categoría es la relativa a los recursos destinados a la AOD, entendida como la principal expresión y medio de implementación de la política. Como se podrá observar en el siguiente apartado, los resultados a este respecto son parciales y particularmente alarmantes por el efecto de la acentuada disminución de presupuesto que se produjo durante el gobierno popular de Rajoy.

Con independencia de los problemas relativos a la calidad y eficacia de estos flujos de ayuda (cuestiones que por su puesto son importantes), el hecho que los recursos de la AOD se hayan reducido a su mínima expresión y los que quedan respondan a ejercicios contables (operaciones de canje de deuda, contabilización de la cooperación descentralizada, atención a población refugiada) o contribuciones multilaterales obligatorias, plantean varios interrogantes sobre la viabilidad de la política y su capacidad a medio y largo plazo para cumplir con los compromisos internacionales, sus objetivos y ambiciones normativas y en especial, poder llegar a generar algún tipo de contribución efectiva en los ODS.

La cuarta categoría es la organización y gestión de la política, ámbitos donde también se presenta un balance parcial de las decisiones y productos administrativas. Como se ha puesto de manifiesto en las diferentes evaluaciones

del CAD y ha sido reconocido por cada gobierno, este es uno de los ámbitos en los que se presentan las mayores debilidades de la política de cooperación y que tienen una connotación estructural que no termina de resolverse.

En este ámbito la debilidad más representativa es la carencia de una política de selección, formación y promoción de recursos humanos en términos de suficiencia y competencias necesarias, problema que se concentra fundamentalmente en la AECID y que, a pesar de ocupar un lugar central en la agenda de reformas, tan sólo logra obtener respuestas parciales y poco sostenibles que siguen afectando la capacidad de reclutamiento, rotación y motivación de su plantilla (SGCI, 2017, CAD, 2016).

La segunda debilidad está relacionada con la diversidad de actores y roles que existen e intervienen en la política. Aunque se ha logrado superar la estructura dual y resolver parte de los problemas de competencias en torno a la cooperación reembolsable y no reembolsable, la arquitectura institucional sigue presentando una articulación dispersa con mandatos poco claros de las instituciones involucradas en la gestión tanto en sede como en terreno.

Por último, no se ha logrado generar avances concretos en términos de gestión por resultados de desarrollo y la eficacia e impacto de los flujos de ayuda. Los avances se han concentrado básicamente en los ejercicios de planificación de los Marcos de Asociación País (MAP) en los que se definen los objetivos de desarrollo que la cooperación española espera alcanzar y a los que pretende contribuir en cada país beneficiario.

Aunque estos avances son en sí mismos una fortaleza, sigue estando pendiente su aplicación para la toma de decisiones o el seguimiento de la cooperación que finalmente se ejecuta. Al igual que sucede en otros ámbitos, estos ejercicios tienden a reducirse a un plano formal de trámite que se acentúan por el planteamiento cadenas de resultados deficientemente articuladas, indicadores de escasa calidad y relevancia, procedimientos de justificación centrados en los

productos de los proyectos y en el desempeño operativo o inexistencia de herramientas apropiadas de seguimiento (CAD, 2016).

Desde luego, esto no implica que mediante la cooperación española no se estén generando contribuciones al desarrollo y la lucha contra la pobreza en los países en desarrollo.

Por citar tan sólo uno de los múltiples ejemplos, mediante el Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento para América Latina y Caribe (FCAS) se han llevado a cabo intervenciones de acueducto y alcantarillado en las ciudades colombianas de Santa Marta y Cartagena de Indias que han beneficiado a más de 250.000 personas y que tienen resultados tangibles en el alcantarillado del barrio Nelson Mandela y en las instalaciones hidráulicos sanitarias de Cartagena de Indias o el Colector Pluvial Bastidas de Santa Marta.

El problema está relacionado con la prevalencia del enfoque de proyectos, vía subvenciones a terceros, principalmente ONGD, como medio preferente de implementación de los flujos de ayuda y la escasa aplicación efectiva de otros instrumentos de mayor impacto y eficacia como el apoyo presupuestario o los enfoques sectoriales.

4.5.2. La AOD en los gobiernos del PP

La AOD en los gobiernos populares se caracteriza por la presencia de unos bajos niveles de asignación presupuestaria y un esquema de contabilización que, siendo válido, se ubica en una frontera difusa de formalismo, instrumentalización y baja calidad de los flujos de ayuda que finalmente se destinan a los objetivos de promoción del desarrollo y la lucha contra la pobreza.

Como se ha puesto de manifiesto en algunas entrevistas, la AOD de los gobiernos del PP resulta problemática por dos cuestiones básicas.

Por una parte, se asignan muy pocos recursos que impiden el cumplimiento de los compromisos y objetivos asumidos por el Estado en el sistema internacional y que se encuentran vinculados de forma implícita y explícita a la promoción de otros intereses económicos, comerciales y de política exterior y que, por lo general, terminan convirtiéndose en un instrumento internacionalización de las empresas.

Por otra parte, los bajos niveles de AOD y los incrementos registrados en estos gobiernos no siempre se corresponden con desembolsos directos de fondos, sino con aportaciones nominales que responden a ejercicios de contabilización de operaciones de condonación de deuda o de las aportaciones multilaterales de carácter obligatorio a la UE y otras organizaciones internacionales.

Durante los gobiernos de Aznar, la AOD no experimentó ningún tipo crecimiento significativo, manteniéndose en las dos legislaturas en un promedio del 0,25% como porcentaje de la RNB (ver gráfico 14).

El crecimiento más representativo de este periodo se presentó en el 2001 al alcanzar un máximo histórico de 1737 millones de US\$, equivalentes al 0,30% de la RNB, incremento que se produce como resultado de una operación triangular de cancelación de deuda entre España, Nicaragua y Guatemala, y no tanto por una decisión o compromiso de estos gobiernos por aumentar los volúmenes de la AOD.

En el marco de la iniciativa para Países Pobres Altamente Endeudados (HIPIC)⁴⁹, la solución acordada fue que el gobierno guatemalteco pagara con bonos de deuda nicaragüense, que España incorporaría en parte al programa de

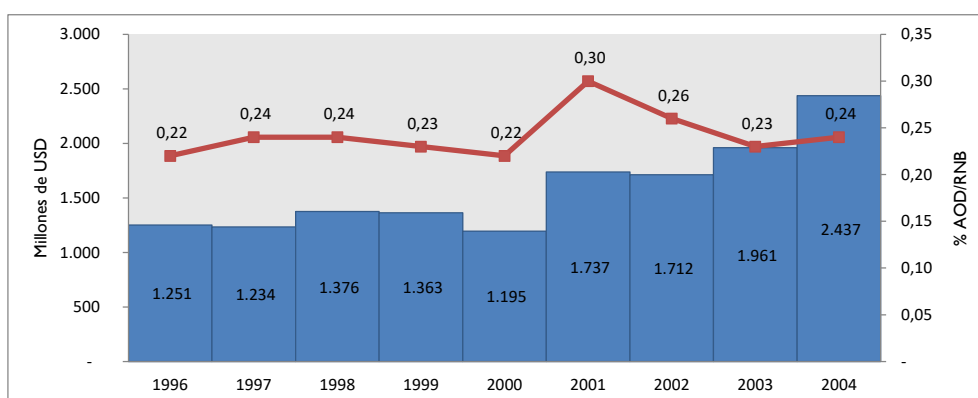
⁴⁹ La iniciativa HIPIC (por sus siglas en inglés) fue adoptada en 1996 por el Banco Mundial y el FMI con el propósito de reducir la carga de la deuda externa de los países más pobres del mundo sobre la base de su distribución entre todos los acreedores multilaterales, bilaterales y comerciales. Los países beneficiarios deben asumir el compromiso de destinar los recursos liberados a la lucha contra de la pobreza y para obtener dicha ayuda deben cumplir requisitos como: i) ser considerado potencialmente elegible por las dos instituciones, en base a una combinación de criterios de deuda y pobreza, ii) adoptar un Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (PRSP por sus siglas en inglés).

condonaciones de deuda nicaragüense para posibilitar que un país deudor en desarrollo (Guatemala) redujera la deuda de otro HIPC (Nicaragua).

Tras este incremento nominal y contable, el volumen de la AOD comenzó a registrar una tendencia decreciente hasta situarse en 2437 millones de US\$, equivalentes al 0,24% de la RNB en 2004 y que tan sólo representaba un aumento de dos puntos porcentuales respecto a 1996 cuando la ratio era del 0,22%.

Aunque los volúmenes de AOD como porcentaje de la RNB durante ese gobierno fueron relativamente bajos, es importante señalar que durante esta etapa el volumen total de la AOD superó la media registrada en periodos previos, lo cual no sólo se materializó en el máximo histórico del 0,30% de la RNB en 2001 sino también, en el ascenso en 2004 al octavo puesto en la lista de países donantes del CAD.

Gráfico 14. AOD española 1996-2004



Elaboración propia con datos del CAD.

En términos generales, este crecimiento se puede explicar por la combinación de dos factores. Por una parte, el aumento y consolidación de la cooperación descentralizada, la cual pasa de representar el 8,7% (88 millones de EUR) de la AOD en 1995 al 18,3% (388 millones de EUR) en 2004, es decir, un crecimiento aproximado del 340%, equivalente a un volumen total de 2204 millones de EUR durante el periodo 1995-2004. Por otra, el efecto contable de las operaciones de cancelación de deuda, de la concesión ayuda humanitaria y de créditos del FAD

en el contexto de la participación del segundo gobierno Aznar en la denominada guerra global contra el terrorismo (Illán, 2008, Sanahuja, 2006).

En términos de su distribución, la AOD del periodo mantuvo la dinámica de predominio de la cooperación bilateral respecto a la multilateral, aunque con una leve tendencia a perder peso dentro del conjunto de la AOD, dado que su porcentaje de participación se reduce del 73% en 1996 al 66% en 2000 para finalmente ubicarse en el 61% en 2004.

De igual forma, la cooperación reembolsable mantiene un peso relativamente alto, fluctuando entre el 31% y el 16% de la AOD durante todo el periodo, situación que se genera por el incremento de las operaciones de alivio de deuda, de los créditos FAD y de la dinamización de las adjudicaciones del Fondo de Concesión de Microcréditos (FCM).

A este respecto conviene destacar que el FCM fue creado en 1998 como parte de las dotaciones presupuestarias establecidas en el Art. 28 de la LCID para "(...) la concesión de microcréditos y de créditos rotatorios destinados a la mejora de las condiciones de vida de colectivos vulnerables y a la ejecución de proyectos de desarrollo social básico", es decir, un instrumento de cooperación reembolsable para la concesión de préstamos a instituciones públicas y privadas de países en desarrollo (que prestan directa o indirectamente servicios financieros a microempresas) bajo la administración y gestión de un comité ejecutivo integrado por la AECl, el MAE, MEH y el ICO (AECID, 2008).

A pesar de la potencialidad de este instrumento, su ejecución durante estos gobiernos presenta una serie de dudas respecto su correspondencia real con el objetivo de lucha contra la pobreza, la desconexión existente entre el programa de microcréditos y el resto de la estructura operativa y funcional del sistema de cooperación para el desarrollo, así como la práctica exclusión de las ONGD en su formulación y gestión (Alonso, 2004b).

En el caso de los créditos del FAD, pese a que se empieza a producir una tendencia decreciente, su presencia a lo largo de este periodo siguió reflejando el carácter dual de la política, a través de una orientación comercial y escasa integración en el conjunto de la política de cooperación.

Por ejemplo, en 2004 China y Turquía fueron los principales beneficiarios de este tipo de créditos, pero con la particularidad que el primero ocupaba una posición relegada entre las prioridades del I- PD y el segundo ni siquiera figuraba en esa relación (Alonso, 2005).

Por su parte, las operaciones de alivio de deuda, además del inconveniente de su difícil programación, también presentaron el inconveniente de no conducir necesariamente a la inversión en proyectos concebidos para la reducción de la pobreza, especialmente en los casos en que los inversores privados adquirían activos a cambio de deuda pública o se establecían los denominados fondos contrapartida (Alonso 2004b).

En el caso de la cooperación bilateral no reembolsable, durante este periodo se registra un importante incremento que, en buena medida, es el resultado de la cooperación descentralizada, la cual llegó a alcanzar un volumen de 388 millones de EUR en 2004, equivalentes al 18,3% del total de la AOD.

Por su parte, el componente multilateral de AOD osciló entre el 27% y el 39% del total de los flujos de ayuda y dependió fundamentalmente de las aportaciones obligatorias a la UE. En efecto, estas contribuciones fueron las que mayor crecimiento registraron al pasar de 269 millones de US\$ en 1996 a 627,5 millones de US\$ en 2004, desembolsos que, a su vez, llegaron a representar un cuarto de la AOD total y las tres cuartas partes de la AOD multilateral.

Respecto al resto de aportaciones a los organismos internacionales, estas contribuciones se mantuvieron en niveles bastante bajos, sin llegar a superar los 65 millones de US\$ para el caso de los organismos de la ONU y con un leve

incremento en las contribuciones los organismos multilaterales financieros, principalmente el Banco Mundial, que alcanzan un máximo de 190 millones de US\$ en 2004.

Por último, la distribución geográfica de la AOD mantuvo la misma tendencia de orientación hacia países de renta media (PRM), en especial los de América Latina, región hacia la que se destinó casi la mitad de la ayuda bilateral del periodo, alcanzando máximos de 693,6 millones de US\$ en 2001 y de 631,5 millones de US\$ en 2004.

Entre 1996 y 2000, aproximadamente dos tercios de la AOD bilateral bruta fue dirigida hacia los países más pobres de Centroamérica y la región andina, una proporción que más o menos se mantiene entre 2000 y 2004.

Tras Latinoamérica, África siguió siendo el segundo destino regional de la AOD bilateral bruta con un porcentaje que fluctuó entre el 33% y el 28%, seguida por Asia que alcanzó un máximo del 18%, equivalentes a 149 millones de US\$ en el año 2000 (CAD, 2002).

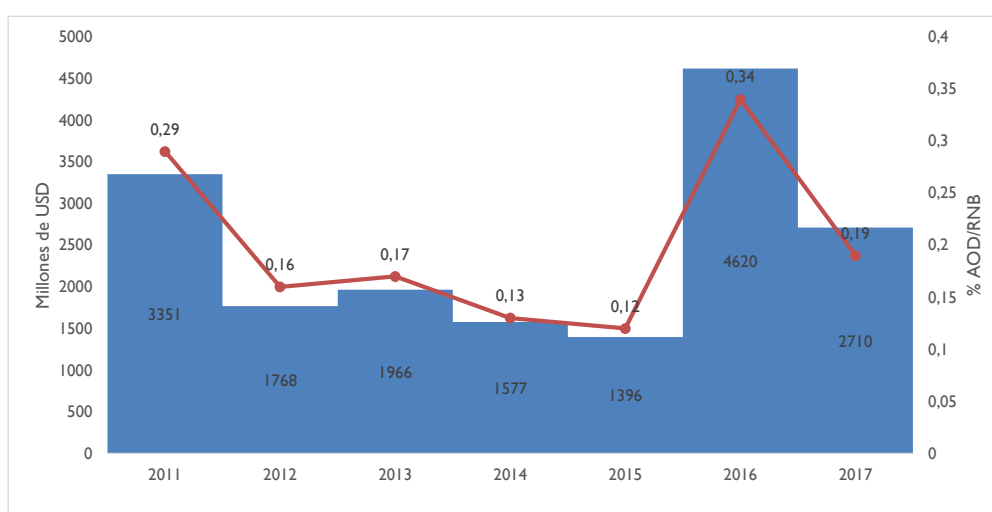
Durante los gobiernos de Rajoy se experimenta una acentuada reducción de los recursos destinados a la AOD, los cuales llegaron a descender en 2015 hasta un 0,12% de la RNB (1396 millones de US\$), el peor dato desde 1983 (0,04%) por debajo del umbral mínimo del 0,2% que el CAD establece para los nuevos donantes, de la media del 0,29% del Comité y de la meta mínima de Naciones Unidas del 0,15% (Intermón 2014, CAD, 2016).

En todo el periodo tan sólo hay un año, 2016, en el que se registra algún tipo de mejora en estos datos al alcanzar un volumen total de 4620 millones de US\$ equivalentes al 0,34% de la RNB, crecimiento que se produce no por el incremento del presupuesto destinado a la política, sino por el efecto contable de una operación de condonación de deuda a Cuba de más de 1500 millones de US\$ y que se origina por la combinación de la imposibilidad de su cobro y la

conveniencia de su realización para favorecer las inversiones y relaciones comerciales con ese país tras la introducción de algunos cambios en su sistema económico.

Como se pone de manifiesto en el Informe de la Realidad de la Ayuda, además del volumen y la rapidez en su descenso, lo que llama la atención de esta etapa es su inconsistencia con la evolución y justificación de los recortes presupuestarios en el comportamiento de la economía (Intermón, 2019).

Gráfico 15. AOD española 2011-2017



Fuente: Elaboración propia con datos del CAD

A pesar del compromiso del gobierno, en ningún momento se produjo algún tipo de incremento que fuese acorde con la dinámica de estabilidad y crecimiento económico paulatino que se empieza a registrar a partir de 2013 y que permitió que en 2016 se volvieran alcanzar niveles de PIB per cápita (23.980 EUR) similares a los existentes en 2008 cuando inicio la crisis económica (24.180 EUR).

Por el contrario, la AOD como porcentaje de la RNB no sólo siguió siendo baja (0,12% en 2015 y 0,19% en 2017), sino que dependió fundamentalmente de las contribuciones obligatorias a la UE y otras organizaciones internacionales, las cuales llegaron a representar hasta un 70% del total de la escasa AOD.

Aunque la reducción de los recursos destinados la AOD empieza a generarse a partir del 2008, el descenso que esta política experimenta durante los gobiernos de Rajoy es particularmente drástico y no tiene precedentes entre los socios comunitarios y demás miembros del CAD.

De acuerdo con los datos del CAD y el Informe de la Realidad de Ayuda, entre 2008 y 2015 la reducción de la AOD fue de un 73% y ubicó a España en el puesto 26 de los 28 donantes del CAD, siendo especialmente representativo el balance negativo en 2018, año en el que se llegó a alcanzar una diferencia absoluta de 3071 millones de US\$ (CAD, 2016, Intermón, 2019).

Desde la perspectiva del gobierno de Rajoy, este descenso se justificó como resultado de la necesidad de ajuste y estabilización de fiscal tras la crisis financiera iniciada en 2008. No obstante, tres hechos desvirtúan este argumento y permiten constatar el escaso interés y motivación de este gobierno popular por la cooperación internacional para el desarrollo.

El primero es que otros países más afectados por las crisis como Grecia o Portugal no registraron descensos tan acentuados en sus volúmenes de AOD como porcentaje de la RNB y su variación no llegó a superar el 10% en el periodo 2008-2015. De igual forma, países como Italia, Francia y en general el promedio de la eurozona, se mantuvieron por encima del 0,20% de la RNB.

El segundo, son los bajos niveles de ejecución del presupuesto asignado a la AOD. Por ejemplo, en 2014 aproximadamente el 20% de la AOD no llegó a ejecutarse, situación que se justificó por la existencia de reembolsos de préstamos mayores de lo esperado, menos operaciones de deuda que las previstas y una baja tasa de ejecución del FONPRODE (CAD, 2016).

El tercero, vinculado al anterior, es la escasa planificación presupuestaria e información sobre las previsiones de gasto, llegando al extremo de ser el único país del CAD que no proporcionó información sobre los gastos a futuro y de la ayuda programable a nivel país durante los años, 2012, 2013 y 2014 (CAD, 2016).

En este contexto de escasa asignación presupuestaria, la composición y distribución de la AOD también presenta algunas variaciones importantes.

El componente bilateral tuvo un descenso pronunciado durante los primeros años de gobierno, al pasar del 69% del total de la AOD en 2010 al 33% en 2014 y a partir de 2015 empieza a registrar una tendencia de crecimiento para situarse en torno al 22% en 2017 y 2018.

En esencia, este crecimiento no se produjo como consecuencia de un incremento en el presupuesto de la AOD, sino que fue el resultado del efecto contable de la operación de condonación de deuda a Cuba que supuso un crecimiento de más del 80% en 2016 y del inicio del cómputo de los costos de acogida⁵⁰ en España de personas refugiados de Siria, Ucrania, Venezuela y Palestina, una partida que se incrementó en el 173% entre 2015 y 2016 al pasar de 32 a 88 millones de US\$.

Por regiones, durante este periodo América Latina continuó siendo el principal destinatario de la AOD con una media del 29%, seguida por Oriente Medio y Norte de África y África Subsahariana, región que experimenta un crecimiento en 2013 como resultado también de una operación de canje de deuda con Costa de Marfil en 2013.

El componente multilateral fue el que concentró y registró los mayores crecimientos convirtiéndose en la principal vía de canalización de la AOD de este periodo con incrementos de entorno al 62% y máximos de aproximadamente

⁵⁰ La contabilización de los costes de acogida de las personas refugiadas como AOD es una cuestión polémica porque si bien está permitida por el CAD durante el primer año de acogida, se ha convertido en un mecanismo de generar incrementos o mantener niveles nominales de AOD. Al igual que las operaciones de condonación de deuda, no dejan de ser un ejercicio contable que no responde a un incremento o mantenimiento real de los presupuestos destinados a la AOD.

1500 y 1700 millones de US\$ y en 2014 (67% del total) y 2016 (80% del total) respectivamente, valores muy superiores a la media del CAD que fue del 27% total de la AOD.

Como se había mencionado previamente, este crecimiento corresponde principalmente a las contribuciones y cuotas obligatorias a la UE (68% del total de la AOD multilateral en 2017), a OFIMUDES como el Banco Mundial y los diferentes Bancos Regionales de Desarrollo.

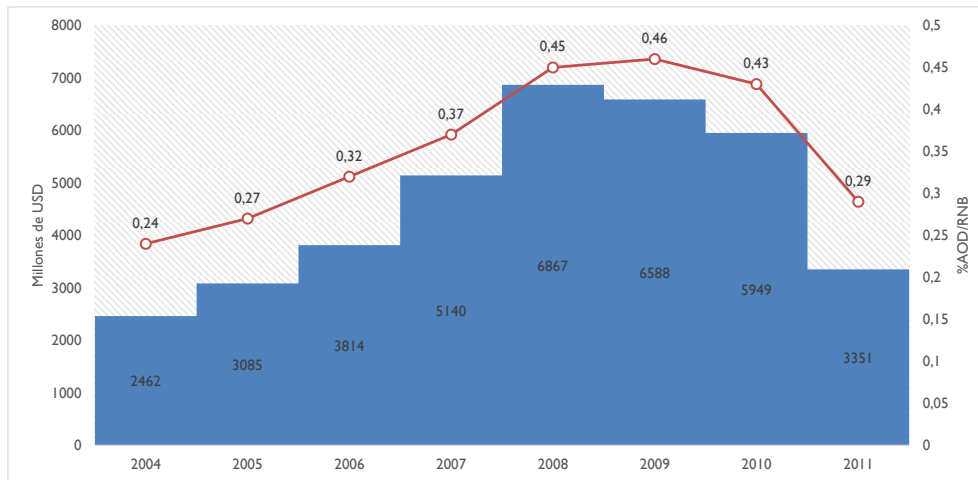
Respecto a la distribución entre la cooperación reembolsable y no reembolsable, la AOD de este periodo destaca por el peso mayoritario de cooperación reembolsable con un promedio aproximado del 95%. La baja participación de la cooperación reembolsable se explica básicamente por el efecto de los bajos niveles de ejecución del FONPRODE y la suma de los reembolsos de operaciones formalizadas en años precedentes su mayoría correspondían a préstamos heredados del antiguo FCM.

4.5.3. La AOD en los gobiernos del PSOE

Durante los gobiernos socialistas de Zapatero la política de cooperación se caracteriza por el crecimiento y los altos volúmenes de la AOD, la cual llegó a alcanzar un máximo histórico de 6867 millones de US\$ en 2008, equivalentes al 0,45% de la RNB y que ubicaron al España en la séptima posición de países donantes del CAD, situándose incluso por encima de la media que para ese año fue del 0,30% (CAD, 2007, 2011).

Aunque durante los periodos previos también se habían registrado crecimientos notables de la AOD, el de esta etapa de gobierno socialista es especialmente representativo porque no se trata de un incremento vinculado a la cooperación reembolsable del FAD, a las operaciones de conversión de deuda o a un contexto que partía de bajos volúmenes en la asignación de los flujos de ayuda.

Gráfico 16. AOD española 2004-2011



Fuente: Elaboración propia con datos del CAD

El crecimiento de este periodo se explica básicamente por la existencia de una voluntad política que no sólo permitió alcanzar máximos históricos durante cuatro años consecutivos en los desembolsos netos de la AOD, sino también duplicar su ratio en términos de la RNB al pasar del 0,23% (1961 millones de US\$) en 2003 al 0,46% en 2009 (6588 millones de US\$) (CAD, 2011).

No obstante, como se ha puesto de manifiesto en varias entrevistas, este crecimiento tuvo un cierto carácter voluntarista y no se basó en un análisis de las capacidades institucionales que se requerían para asumir y poder gestionar ese volumen de recursos desde la AECID u otras instituciones de la AGE.

Motivado por la necesidad de cumplir un compromiso político y el interés por establecer una diferenciación respecto a los gobiernos populares precedentes, en el primer gobierno de Zapatero no se planteó una reflexión específica sobre la forma o los requisitos para poder ejecutar/canalizar los incrementos en la AOD y, cuando se constató que no era viable hacerlo mediante una gestión directa de la AECID y en los tiempos que se pretendían, se optó por mantener el crecimiento aun cuando ello implicase hacerlo vía externalización o delegación indirecta,

mediante el recurso de las contribuciones multilaterales o subvenciones a las ONGD (E02, E04 y E05).

Como se ha mencionado previamente, en esta decisión de contexto tampoco se tuvo en cuenta el componente de sostenibilidad (o perdurabilidad) del incremento en los volúmenes de la AOD y se le terminó asignando una connotación temporal vinculado al capítulo de activos financieros de los PGE, vinculación que por sus propios carecerías permitía que ante un cambio de situación o de prioridades, estos recursos fuesen fácil y rápidamente reducidos (E05).

En efecto, en la segunda legislatura de Zapatero la tendencia de crecimiento de la AOD se vio truncada como resultado de la crisis financiera de 2008 y los recortes presupuestarios que este gobierno aplicó al conjunto del gasto público, situación que impidió que finalmente se alcanzaran los objetivos del 0,51% dentro del ratio de la UE y el 0,56% global que se habían planteado en el III-PD (CAD, 2011).

Tras alcanzar el máximo histórico de 2008, la tendencia de crecimiento del periodo se invierte e inicia una nueva dinámica de descenso que contradice el discurso y la postura normativa del gobierno de Zapatero, ya que en tan sólo tres años los desembolsos netos de la AOD experimentan una reducción aproximada del 53% (3516 millones de US\$), descenso que lleva a terminar al periodo con prácticamente el mismo volumen de AOD con el que inicia y que supone una caída hasta el 0,29% como proporción de la RNB.

Además del incremento de los volúmenes de la AOD, esta etapa también se caracterizó por un cierto cambio de tendencia en su composición y distribución, siendo especialmente representativo la reorientación de la ayuda bilateral hacia los países menos adelantados (PMA) y el peso que empieza a tener el componente multilateral de la misma.

Como destaca el CAD (2007-2011), la reorientación de la AOD hacia este grupo de países empieza a ser relevante a partir del año 2006, momento en el que empieza a registrar un crecimiento aproximado del 10% anual hasta alcanzar un 33% en 2010, situación que permitió el cumplimiento y la superación del objetivo del III-PD de que llegase al 25%.

Este crecimiento se centró básicamente en los PMA de África, los cuales recibieron una cifra récord de 1714 millones de US\$, equivalentes al 41% de la AOD bilateral en 2009, poniendo a España al mismo nivel que otros países miembros del CAD (CAD, 2011).

Aunque se logró generar una mayor orientación hacia los PMA, en su conjunto la AOD bilateral del periodo presentó el inconveniente de haber generado un mayor grado de dispersión y escasa selectividad estratégica en la asignación geográfica de los recursos de la política de cooperación.

Tras unos primeros años de relativo estancamiento en este componente de la AOD y su respectiva concentración en los PRM de América Latina, las orientaciones y ambiciones de los dos Planes Directores del periodo llevaron a una cooperación con un conjunto demasiado extenso de países, 56 en la primera legislatura y 50 en la segunda, presentando paradojas como la asignación de AOD bilateral en 119 países en desarrollo en 2006, muchos de los cuales recibieron menos de un millón de US\$ o el hecho que en 2009 España fuese un socio (donante) importante en 52, pero sólo 26 de estos países en desarrollo perteneciesen los 50 países prioritarios definidos en el III-PD (CAD, 2007, 2011).

Por su parte, durante este periodo se mantuvo la tendencia de un alto peso o contribución de la cooperación descentralizada, con unas cuotas que se situaron en el 26% en 2005 y el 19% en 2009, convirtiendo a España en el país miembro del CAD con la contribución de AOD más alta de este tipo de cooperación (CAD, 2011).

En el caso de la cooperación multilateral, durante este periodo se registró un crecimiento sin precedentes en los desembolsos netos de este componente de la AOD en una lógica coherente con el planteamiento que el gobierno había realizado respecto al multilateralismo activo y selectivo de esta política.

Este aumento se materializó en un incremento generalizado de las contribuciones regulares de España en las diferentes organizaciones multilaterales de desarrollo, así como de la financiación en estas instituciones de programas o iniciativas específicas de promoción del desarrollo humano y la lucha contra la pobreza.

Los incrementos en esta modalidad de la AOD empiezan a ser relevantes a partir del año 2005 con un promedio anual cercano al 36% hasta el año 2010 y en éstos destaca el peso de una renovada orientación hacia organismos no financieros y las instituciones del sistema de la ONU (CAD, 2007, 2011).

Por ejemplo, entre 2005 y 2006, las contribuciones a los organismos no financieros se multiplicaron por siete, desde un total de 44 millones US\$ hasta 286 millones US\$. De igual forma, las contribuciones a otras organizaciones internacionales, fondos e iniciativas crecieron desde los 22 millones US\$ hasta 190 millones US\$, incluyendo varias contribuciones que se realizaban por primera vez (CAD, 2007).

En el caso de la ONU, el crecimiento es más significativo entre 2005 y 2009 al pasar de 47,4 a 301,3 millones de US\$ en 2009 y, al mismo tiempo, lo es en el caso de las contribuciones a la Asociación Internacional de Desarrollo (IDA) y al Banco Africano de Desarrollo que ascienden de 122 a 317 millones US\$ y de 53 a 78 millones US\$ respectivamente (CAD, 2011).

Otro de los aspectos destacados en la AOD de esta etapa fue la presencia de mayor concentración sectorial en los servicios sociales básicos con una proporción que asciende desde el 31% en 2004/2005 hasta el 42% en 2009/2010 (1890 millones de US\$) manteniendo, entre 2004 y 2008, un promedio cercano al 41% equivalente a 1302 millones de US\$ (CAD, 2011).

En esta concentración sectorial destaca la atención e incremento de recursos asignados a los subsectores de medio ambiente y a agua y saneamiento básico. En el primer caso, el incremento fue del 16% de media en 2006/07 y del 38% de media en 2008/09. En el segundo, se llegó a otorgar un 10% de la AOD total bilateral en 2008/2009, volumen que se explica por el inicio de las operaciones del (FCAS) y su dotación de 1500 millones de US\$.

CAPITULO V: LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN COLOMBIA

5.1. El contexto de la cooperación española en Colombia

En los últimos 40 años España ha experimentado un proceso de fortalecimiento de la dimensión latinoamericana de su política exterior que le ha permitido posicionarse como una potencia de poder blando (*soft power*) con una presencia destacada en diversos sectores económicos y con una influencia creciente en la región, a través de sus relaciones políticas, comerciales y programas de cooperación internacional para el desarrollo.

En el marco de este proceso, se ha generado una mayor convergencia de los intereses políticos y económicos entre España y Colombia favoreciendo una profundización de sus relaciones bilaterales, las cuales se han venido articulando en torno a de dos ejes básicos: el interés económico y comercial de ambos Estados y las alternativas de construcción de paz en Colombia.

Aunque las relaciones bilaterales tienen más de un siglo de existencia⁵¹, empiezan a ser relevantes a partir de 1992 con la firma del Tratado General de Cooperación y Amistad (en vigor desde el 31 de julio 1995) en el que se institucionalizó y elevó el nivel de las relaciones a partir de un marco general de cooperación bilateral hasta antes inexistente.

Basado en el reconocimiento de los vínculos históricos y culturales y la reafirmación del compromiso compartido por la promoción y defensa de la democracia y el Estado de derecho, este tratado establece las bases generales de las relaciones bilaterales y define cuatro ámbitos para su materialización: la intensificación del dialogo político, la expansión y la diversificación de las relaciones económicas (cooperación política, económica y financiera), el

⁵¹ Las relaciones diplomáticas entre España y Colombia fueron establecidas siete décadas después de la independencia de Colombia el 30 de enero de 1881 en el marco del Tratado de Paz y Amistad firmado entre ambos Estados

desarrollo institucional, la modernización tecnológica e industrial (cooperación técnica y científica), los intercambios institucionales y profesionales (cooperación educativa y cultural) y la cooperación consular, ámbitos que se refuerzan con la creación de una Comisión Mixta integrada por los ministros de asuntos exteriores para el seguimiento y el desarrollo operativo del tratado a través de acuerdos específicos.

Como señalan algunos autores, hasta la firma de este tratado las relaciones entre los dos países se mantuvieron en un plano generalista de reafirmación de sus vínculos e interdependencias (históricas, culturales y políticas), relaciones en las que tan sólo destacan dos aspectos.

Por una parte, el apoyo de España a los trabajos del Grupo de Contadora⁵² que contaba con una destacada presencia de Colombia y que fueron la base para la generación de los Acuerdos de Esquipulas con los cuales se alcanzó una salida negociada a los conflictos armados internos de Centroamérica y se inició el proceso de integración de los países de la subregión.

Por otra, la mediación de España para facilitar las negociaciones entre el gobierno colombiano y la guerrilla del M-19⁵³ durante la presidencia de Belisario Betancur (1982-1986), así como las gestiones de la diplomacia española a mediados de la década de los noventa para facilitar los acercamientos entre el gobierno colombiano y la guerrilla del Ejército de Liberación Nacional (ELN) (Freres, 1990, Del Arenal, 2011).

El acercamiento entre los dos gobiernos tuvo su expresión más representativa en la visita presidente del Aznar a Colombia en 1998, la cual se tradujo en el apoyo de España a Colombia como facilitador internacional de los diálogos con la guerrilla de las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) y el

⁵² El grupo de contadora fue una iniciativa de Colombia, México, Panamá y Venezuela creada en 1983 para contribuir a la pacificación y la finalización de los conflictos armados internos de Centroamérica

⁵³ Estas negociaciones no fueron exitosas y tras su fracaso, se dio una escalada de la actividad violenta por parte de esta guerrilla, que finalmente entregó las armas y se desmovilizó en 1990.

respaldo expreso al denominado Plan Colombia⁵⁴ formulado por el presidente Pastrana como complemento al proceso de paz y mecanismo para el fortalecimiento del Estado y la democracia en el país.

La importancia y el alcance que las relaciones bilaterales empezaron a tener en ese momento se vio reflejada en la aportación, entre 2000 y 2003 de 124 millones de dólares de España al Plan Colombia y su promoción en la UE, mediante la convocatoria en Madrid en el año 2000 del denominado Grupo de Apoyo al Plan de Colombia, en el que participaron 26 países, siete organismos internacionales y tres organizaciones no gubernamentales, actores de los cuales, tan sólo Japón, Noruega y las Naciones Unidas hicieron aportaciones, dejando a España como el primer donante bilateral de esta conferencia con un importe total de 100 millones de dólares (Del Arenal, 2011, Intermón 2010).

No obstante, es conveniente señalar que este apoyo de España al Plan Colombia y su promoción internacional fue objeto de críticas en el seno de la UE, donde se generó una oposición por parte de países como Alemania, Francia y Bélgica, así como una resolución de rechazo por parte del Parlamento Europeo en 2001, al considerar que este era un plan eminentemente militar de lucha contra el narcotráfico, que no había sido concertado con la sociedad y que implicaba varios riesgos en términos de escalonamiento del conflicto y de la salud de las poblaciones donde se tenía previsto realizar las fumigaciones contra los cultivos ilícitos (Intermón, 2010).

⁵⁴ El Plan Colombia (Plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado) es una estrategia gubernamental concebida para afrontar el conflicto armado interno y la lucha contra el narcotráfico. Fue creado durante 1999 en el gobierno del presidente Pastrana y planteado como equivalente de “Plan Marshall” para acompañar el proceso de paz que inicio con la guerrilla de las FARC. Tras el fracaso de las negociaciones en 2002 se reestructuro y en la práctica se convertido en una estrategia de ayuda militar de EEUU a Colombia en el marco de las denominadas guerras contra las drogas y el terrorismo con un coste estimado de 131.000 millones de US\$ en sus primeros 15 años de existencia.

Como señala Del Arenal (2011), esta profundización de las relaciones bilaterales se generó en un contexto de reorientación atlántica de la política exterior española y su alineación con las prioridades de los Estados Unidos, incluida la adopción de la postura de este país respecto al conflicto colombiano.

Tras la ruptura de las negociaciones con las FARC y la llegada al poder del presidente Álvaro Uribe (2002-2010) con su política de seguridad democrática⁵⁵, las relaciones bilaterales se reinterpretaron en el marco de la denominada guerra contra el terrorismo del presidente estadounidense George Bush (2001-2009), dejando a un lado cualquier pretensión mediadora en el conflicto para ubicarse en una postura de solución militar y de derrota de los grupos guerrilleros de acuerdo con los lineamientos de la política de seguridad democrática.

Reorientación que, entre otras cuestiones, llevó al impulso por parte de los dos países, a la inclusión de las guerrillas de las FARC y el ELN y los grupos paramilitares de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) en la lista de organizaciones terroristas de la UE.

El momento más representativo de esta nueva orientación política de las relaciones bilaterales se produjo en la vista oficial del presidente Aznar a Colombia en 2004 en la cual reiteró su apoyo total a la lucha del gobierno del presidente Uribe contra las guerrillas de las FARC-EP y el ELN, apoyo que se produjo en la misma lógica militarista que mantenía el gobierno de los Estados Unidos y que se concretó, entre otras cuestiones, en la oferta de venta material militar a condiciones favorables (48 carros de combate AMX-30, 20 obuses de

⁵⁵ La seguridad democrática fue el eje de las dos administraciones del presidente Uribe y fue concebida como una estrategia de combate frontal contra las guerrillas, el narcotráfico y los grupos paramilitares de tal forma que fuera posible recuperar el control del territorio y recuperar la vigencia del Estado de derecho. Esta política fue efectiva en el sentido de la disminución de la actividad armada de los grupos insurgentes y le recuperación de la estabilidad del país. No obstante, presentó varios problemas al no reconocer la existencia del conflicto y generar un aumento de las violaciones de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y aumentar la crisis humanitaria del país

artillería y dos aviones de transporte medicalizados C-212) como aporte a dicha lucha (Del Arenal, 2011).

Aunque esta operación no llegó a concretarse debido a la llegada al poder del PSOE en ese mismo año, es conveniente señalar que esta reinterpretación militarista y sus antecedentes en el respaldo al Plan Colombia, terminaría convirtiendo a España en el segundo país (tras los Estados Unidos), en prestar asistencia militar a Colombia, ayuda⁵⁶ que se prestó actuando de forma contraria al Código de Conducta de la UE de 1998 en materia de exportación de armas a países en conflicto y a la mencionada resolución del Parlamento Europeo de rechazo al Plan Colombia (Intermón, 2010).

Tras un breve *impasse* por la decisión del nuevo gobierno del PSOE de suspender la venta de armas ofrecidas por el PP, las relaciones entre España y Colombia continuaron su dinámica de intensificación y profundización durante las dos legislaturas (2004-2011) de gobierno del presidente Zapatero.

Desde una aproximación menos militarista y en el contexto general de reforzamiento de las relaciones con América Latina como segundo pilar de la política exterior española y su autonomía respecto a los intereses de Estados Unidos en la región, los gobiernos del presidente Zapatero orientaron sus esfuerzos y relaciones a la búsqueda de una salida negociada al conflicto colombiano.

Estos esfuerzos se materializaron en el apoyo e impulso de diversas iniciativas de negociación como la Misión de Apoyo al Proceso de Paz (MAPP/OEA) de la OEA⁵⁷, las conversaciones exploratorias con el ELN, la Misión Técnica

⁵⁶ Esta ayuda se materializó principalmente en la venta de equipo militar de segunda mano (carros de combate, aviones de transporte militar, patrulleras y municiones de artillería) y en el establecimiento de un protocolo de colaboración militar que superó los seis millones de dólares.

⁵⁷ La MAPP/OEA es el resultado de un acuerdo firmado en 2004 entre el gobierno Colombia y la OEA con el objeto de apoyar los procesos de paz que se desarrollen en el país, incluyendo la verificación y el monitoreo de los acuerdos y el acompañamiento a las comunidades víctimas de la violencia. Este acuerdo se ha traducido en el acompañamiento al proceso desmovilización de las AUC que se llevó a cabo durante

Exploratoria (junto con Francia y Suiza) de búsqueda de un acuerdo humanitario con las FARC y el apoyo a la implementación de la Comisión Nacional de Reparación y Reconstrucción (CNRR)⁵⁸.

Estas actividades fueron reforzadas con la intermediación del gobierno español en la disminución de las tensiones en las relaciones entre Colombia y Venezuela (originadas en el antagonismo de los dos gobiernos y las acusaciones mutuas de interferencia y desestabilización política), a través de la organización de la Cumbre de Guyana (2005) en la que también participó el presidente Lula da Silva de Brasil (Del Arenal, 2011, Intermón, 2010).

El momento más representativo de este fortalecimiento de las relaciones bilaterales tuvo lugar en el año 2008 con la firma en Madrid del Plan de Asociación Estratégica, un acuerdo en el que ambos países se comprometieron a mantener un diálogo privilegiado ámbito bilateral y multilateral e implementar acciones concretas en materia política, económica y comercial, social, cultural y de cooperación.

Además de reforzar los compromisos previos por el fortalecimiento de la democracia y el Estado de Derecho, en este acuerdo se incluyen nuevas cuestiones como la promoción de los derechos humanos, la cohesión social, la seguridad y la integración económica, todo ello a partir de mecanismos como por ejemplo la creación un instrumento bilateral de consulta sobre derechos humanos, la asistencia mutua y cooperación policial en la lucha contra el crimen

el gobierno del presidente Uribe y acompañó las negociaciones entre el gobierno de Santos y la guerrilla de las FARC-EP.

⁵⁸ La CNRR fue creada el marco de la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005) que se formuló para el desarrollo del proceso de desmovilización de las AUC y la Sentencia C-370 de la Corte Constitucional que exigía que quienes el establecimiento de la verdad sobre la totalidad de los crímenes cometidos por parte de los grupos armados que se sometiesen a dicho proceso. Dentro esta comisión se estableció un Grupo de Memoria Histórica para la investigación y construcción de la verdad sobre el conflicto armado en el país. En 2011 en el marco de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011) la comisión y el grupo son reformados e integrados en una nueva entidad, el Centro Nacional de Memoria Histórica (Decreto 4083) para la reparación de todas las víctimas del conflicto y la construcción de la verdad sobre el conflicto armado.

organizado, el aumento de la cooperación y ayuda al desarrollo o el impulso del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Colombia y la UE.

Como destaca Del Arenal (2011), la adopción de este plan les otorgó la mayor connotación posible a las relaciones bilaterales y las colocó al mismo nivel de importancia y prioridad de las relaciones de España con otros países destacados de la región como Argentina, Brasil, México y Chile.

Esta connotación se ha mantenido hasta la fecha con la actualización de la asociación por parte de los gobiernos de Santos y Rajoy y la inclusión de un diverso conjunto de convenios de cooperación técnica, científica, económica, educativa y cultural en los que se abordan cuestiones como el apoyo de Colombia al ingreso de España como país observador en la Alianza del Pacífico⁵⁹, el impulso de España de la eliminación de visados para el ingreso de ciudadanos colombianos en la UE y el apoyo al proceso de paz entre el gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC⁶⁰.

El segundo componente de las relaciones bilaterales ha sido el interés económico y comercial de ambos Estados, en particular el interés y potencial que Colombia ha venido acumulando para las empresas e inversiones españolas, interés que se deriva del buen comportamiento de la economía colombiana y la generación de un entorno favorable para la IED en sectores donde España acumula experiencia y ventajas competitivas (telecomunicaciones, transporte, infraestructuras, construcción, textiles, turismo, etc.).

⁵⁹ La Alianza del Pacífico es una iniciativa de integración regional creada en 2011 por Colombia, Chile, México y Perú con el propósito de establecer un área de libre comercio entre estos países y establecer una postura común en sus negociaciones y acercamientos con el pacífico. La alianza cuenta con 32 países observadores y se encuentra en un proceso de ampliación en el que participan Costa Rica y Panamá

⁶⁰ Las negociaciones iniciaron en el segundo gobierno de Santos con la mediación de Cuba y Noruega y dieron lugar al Acuerdo para la Terminación Definitiva del Conflicto en 2016. Tras cinco años de implementación, el acuerdo ha permitido generar ciertos avances en términos de construcción de paz y reconciliación y aunque no es factible que se entre en una nueva dinámica de conflicto, la implementación está siendo parcial y enfrenta diversos obstáculos que se originan en las resistencias de algunos sectores a temas como la justicia transicional, la reparación de víctimas, el acceso a tierras, entre otras cuestiones.

Tabla 15. Acuerdos bilaterales destacados y vigentes entre España y Colombia

Año	Acuerdo
1881	Tratado de Paz y Amistad
1992	Tratado General de Cooperación y Amistad
2003	Acuerdo sobre reconocimiento recíproco y canje de los permisos de conducción
2003	Acuerdo relativo a la regulación y ordenación de flujos migratorios laborales
2005	Acuerdo para la promoción y protección recíproca de inversiones
2005	Convenio para evitar la doble imposición y prevenir la evasión fiscal en materia de impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio y su protocolo
2005	Convenio de seguridad social
2008	Acuerdo de Asociación Estratégica
2009	Acuerdo en participación electoral en elecciones municipales
2010	Acuerdo de reconocimiento mutuo de títulos y grados académicos de educación superior universitaria
2015	Convenio Marco de Cooperación

Fuente: Elaboración propia con información de MAEUC y Cancillería de Colombia

La importancia de las relaciones en este ámbito se han visto reflejadas en la adopción de una serie de acuerdos de profundización de sus vínculos económicos y comerciales, siendo los más representativos el convenio para evitar la doble imposición y prevenir la evasión fiscal en materia de impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio (2008) y el acuerdo para la promoción y protección recíproca de inversiones (2005).

En el primer caso, como su nombre lo indica, se trata de un convenio que favorece la inversión y el comercio mediante la anulación de la doble tributación en los beneficios, intereses, cánones y regalías de las empresas siempre que se cumplan ciertas condiciones como el establecimiento permanente de las empresas en

alguno de los dos Estados o que las ganancias no se deriven en más de un 50% de bienes inmuebles situados en Colombia.

En el segundo caso se trata de un acuerdo que contienen medidas y cláusulas destinadas a proteger las inversiones realizadas por los inversores de cada Estado, a través de la generación y garantía de un entorno de mayor seguridad jurídica para la IED.

Las relaciones económicas y comerciales entre los dos países también se han visto favorecidas por las condiciones de acceso preferencial de Colombia al mercado común de la UE, el cual se ha venido generado a través de dos etapas del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG)⁶¹.

La primera, de 2002 a 2005, mediante el Régimen Especial de Apoyo a la Lucha contra la Producción y el Tráfico de Droga, conocido como SPG Drogas⁶², que le permitía a Colombia exportar sus productos agrícolas hasta con un arancel cero como incentivo a lucha contra el flagelo del narcotráfico y alternativa de desarrollo sostenible en las zonas de cultivos ilícitos.

La segunda, desde 2005 hasta 2015, a través del Régimen Especial de Estímulo del Desarrollo Sostenible y la Gobernanza, conocido como SPG+⁶³, que le ha otorgado un arancel cero a diversos productos (flores, frutas, textiles, cueros, productos de café, pesca, entre otros) dada su situación de vulnerabilidad y condición de país en desarrollo.

⁶¹ El SPG es un acuerdo comercial autónomo a través del cual la UE proporciona un acceso preferencial no recíproco al mercado comunitario de productos originarios en países y territorios en desarrollo a través de la exoneración total o parcial de los derechos arancelarios.

⁶² El SPG Drogas se concedió con el objetivo respaldar a los países productores de droga en su lucha contra las producciones ilegales, ofreciéndoles posibilidades de exportación para los cultivos de sustitución y mejorando su desarrollo económico y social.

⁶³ El SGP+ concede exención arancelaria para todos los productos cubiertos por este régimen a aquellos países considerados como vulnerables, que además ratifiquen y apliquen efectivamente 27 convenciones internacionales sobre DDHH, laborales, medio ambiente y buen gobierno.

A partir de 2015 estas condiciones y beneficios han sido sustituidas por el Acuerdo Comercial entre la UE y Colombia⁶⁴, acuerdo que da lugar a una nueva dinámica de estabilización, permanencia y simetría de las relaciones comerciales y económicas entre el conjunto de los Estados miembros de la UE y Colombia y que las sitúan al mismo nivel de las existentes con otros países de la región como Chile y México con los que la UE ha suscrito este tipo de acuerdos.

En este contexto, el componente más representativo de las relaciones económicas y comerciales han sido los flujos de IED de España hacia Colombia, flujos que han alcanzado un volumen aproximado de 7160 millones de dólares entre 2002 y 2015 y han supuesto el establecimiento de más de 300 empresas españolas, convirtiendo a España en el segundo inversor extranjero de Colombia por detrás de los Estados Unidos.

Estos flujos se originan a mediados de la década de los noventa en el marco de los diversos procesos de privatización, liberalización sectorial y apertura comercial de la economía colombiana y en ellos se pueden identificar dos momentos.

El primero, en la segunda mitad de los noventa, con la llegada a Colombia de las principales empresas españolas y la concentración de sus inversiones en la banca, las telecomunicaciones, los servicios públicos y las infraestructuras, siendo las operaciones más representativas la compra del Banco Ganadero (de capital mixto) por parte del BBVA y Bancoquia (de capital privado) por parte del Banco Santander, las inversiones de Telefónica como operador de telefonía móvil, la adjudicación a Dragados y ACS obras de infraestructura vial, el control de Repsol de la principal distribuidora de gas del país, la participación de Endesa en la

⁶⁴ El acuerdo se empezó a negociar en 2005 tras el compromiso alcanzado en la III Cumbre de UE-AL (2004) entre la UE y la Comunidad Andina (CAN) de establecer un Acuerdo de Asociación que incluyera un Tratado de Libre Comercio. Ante los limitados avances y problemas de negociación con algunos países de la CAN, a finales de 2008 se optó por la vía de establecer negociaciones “multipartes” con Perú y Colombia, países con los que se llegó al acuerdo final y que está abierto a la integración de otros países andinos como Ecuador y Bolivia.

Empresa de Energía de Bogotá, la operación de AENA del aeropuerto de la ciudad de Barranquilla o la concesión de varios acueductos regionales a Aguas de Barcelona (Kreab, 2015).

El segundo momento, actualmente vigente, se da a partir del año 2002 y se caracteriza por la ampliación y diversificación de las inversiones españolas en otros sectores menos tradicionales como por ejemplo, los medios de comunicación (Grupo Prisa y Grupo Planeta), la salud (Sanitas y GMO), el servicio al cliente (Atento y Digitex), la optimización de procesos de negocio (Avanza y Unísono), la hotelería y turismo (Fronpeca), los servicios de ingeniería e infraestructura (TCB) o los servicios generales (Eulen) (Kreab, 2015).

A diferencia de lo ocurrido en este ámbito, los intercambios comerciales entre los dos países no han sido muy significativos. Hasta el año 2004 registraron un saldo positivo en la balanza comercial para España, fecha en la que tendencia se invierte y vuelve a ser positiva para Colombia.

Este comercio bilateral se ha centrado principalmente en la importación desde España a Colombia de productos industriales como medicamentos, perfiles de hierro o acero sin alear, partes e instrumentos para la construcción, aeronaves y vehículos (sobre todo de transporte militar) y libros, así como en la exportación desde Colombia a España de productos primarios como carbón, aceites de petróleo, flores y café.

5.2. La definición-representación del problema

La cooperación española en Colombia también ha experimentado un proceso de profundización e intensificación que ha estado directa e indirectamente vinculado al conflicto interno armado y sus efectos en el desarrollo humano de ese país.

En términos formales, la cooperación para el desarrollo entre España y Colombia existe desde 1979, año en el que los dos Estados suscribieron el Convenio Básico de Cooperación Científica y Técnica, un acuerdo de carácter generalista para fortalecer los denominados “lazos de amistad” e impulsar el “desarrollo económico y social”, a través de la cooperación técnica en ámbitos como la formación, el intercambio de técnicos y expertos, información y equipos, convenio que se reafirma en 1998 mediante un Acuerdo Complementario en donde se incluye la creación de una Comisión Mixta como instrumento de planificación y evaluación de esta cooperación así como el compromiso de España de financiar sus costos y asumir su coordinación.

No obstante, en términos de recursos y acciones, la cooperación española en Colombia tan solo empieza a ser relevante a partir del año 2000, momento en el que país se convierte en una prioridad geográfica para esta política y a la cual se le asignan ámbitos de actuación preferentes que son relativamente estables durante el periodo de estudio: el apoyo a la búsqueda de paz y la superación del conflicto armado, la ayuda humanitaria, la atención a necesidades básicas, la promoción del crecimiento económico y el fortalecimiento institucional.

En este sentido, no se observan diferencias representativas en la definición-representación del problema entre los gobiernos de los dos partidos y, a diferencia de lo ocurrido a escala nacional, tampoco se presentan problemas de densidad normativa o carencias doctrinales y técnicas.

En el contexto del proceso de consolidación de esta política e intensificación de las relaciones entre los dos Estados, el reconocimiento de Colombia como país prioritario de la cooperación española se materializa en el I-PD, documento donde el segundo gobierno de Aznar incluye al país como área específica de actuación de la denominada prioridad sectorial de prevención de conflictos.

De acuerdo con lo establecido en el ciclo de planificación de la política cooperación, esta incorporación se materializó en la formulación de un primer Documento de Estrategia País (DEP) donde se concretan seis ámbitos de actuación de la cooperación española en Colombia: cobertura de las necesidades sociales básicas, inversión en el ser humano, desarrollo de infraestructuras y promoción del tejido económico, defensa del medio ambiente, promoción de la participación social, desarrollo institucional y buen gobierno, prevención de conflictos y construcción de la paz.

La definición como país prioritario en el I-PD y las orientaciones del DEP fueron ratificadas en la VI de Comisión Mixta de Cooperación (2003), reunión donde las delegaciones de los dos Estados reconocieron la coincidencia general de los ámbitos de actuación con las establecidas por el primer gobierno del presidente Uribe en su Plan Nacional de Desarrollo (PND)⁶⁵.

En el II-PD el gobierno de Zapatero refuerza y amplía el carácter prioritario de Colombia a partir de su clasificación (junto con Cuba) como “País de Atención Especial” y una renovada priorización en ámbitos como la construcción de paz, el respeto a los derechos humanos y el fortalecimiento del sistema democrático.

Al igual que el gobierno precedente y siguiendo el esquema de planificación y la nueva denominación del II-PD, esta priorización se concretó en la posterior formulación del Plan de Actuación Especial (PAE), documento inicialmente previsto para el periodo 2006-2008 y que se renovó tres años más hasta 2011.

Entre otras cuestiones, este PAE se caracteriza por el reconocimiento explícito de la existencia en Colombia de un conflicto armado interno “de larga duración, de carácter muy complejo y diversificado, en el que coexisten y se retroalimentan

⁶⁵ El PND es el instrumento oficial de planificación de los gobiernos en Colombia. Responde a una obligación constitucional (Art. 339) y debe ser formulado por el gobierno nacional y aprobado por el Congreso de la República por un periodo equivalente al mandato de los gobiernos correspondientes.

diferentes fenómenos que son a la vez causa y consecuencia del mismo” (SECI, 2006).

Este reconocimiento es importante porque representó un punto de inflexión respecto a la lectura militarista que se había tenido durante en los últimos años del gobierno de Aznar y en la cual, más allá de menciones generalistas, el conflicto no se reconocía y se interpretaba (tras el fracaso de las negociaciones con la guerrilla de las FARC y los atentados del 11-S) en términos de la lucha global contra el terrorismo y combate del narcotráfico que promovían los Estados Unidos.

Pero también porque suponía una diferencia importante respecto a la postura e interpretación del gobierno del presidente Uribe, que no reconocía la existencia de un conflicto armado interno, sino la existencia de una violencia derivada de organizaciones terroristas vinculadas al narcotráfico y sus redes criminales y que, por lo tanto, debían ser sometidas mediante el uso legítimo de la fuerza por parte del Estado.

En particular, el PAE identifica una matriz de cuatro causas y consecuencias del conflicto armado en Colombia (pobreza, inequidad y exclusión social, debilidad institucional y la exclusión política, narcotráfico y los cultivos ilícitos, y presencia de subculturas de violencia e ilegalidad) en los que se debería cooperar a partir de un objetivo estratégico de prevención de conflictos y construcción de paz, entendido éste desde la doble perspectiva de la reducción del impacto del conflicto armado sobre las personas (desplazamiento, vinculación a los cultivos de uso ilícito, vinculación a grupos armados ilegales, etc.) y del cambio o mejora de las condiciones estructurales que generan el conflicto y favorecen su resolución armada (AECID, 2011).

Es conveniente precisar que la formulación de esta PAE se produce en un contexto de mejora generalizada de esta política y de la cooperación internacional para el desarrollo en general, situación que también se da en Colombia, en este

caso mediante la formulación e institucionalización inicial de una política de cooperación en su condición de país receptor de AOD y su creciente participación en los nuevos esquemas de la cooperación sur-sur.

En este sentido, el PAE fue formulado siguiendo los principios y orientaciones de la agenda de la eficacia de la ayuda y como tal, fue el resultado de un proceso de consultas con las autoridades colombianas intentando garantizar el mayor grado posible de apropiación y alienación de este documento con las prioridades y objetivos de desarrollo del segundo gobierno del presidente Uribe.

Al igual que lo sucedido con el DEP, el PAE fue validado en la VII Comisión Mixta de Cooperación (2007), reunión en la que se realizó un ejercicio de adaptación de prioridades de la cooperación española al PND del segundo gobierno del presidente Uribe y cuyo resultado fue el establecimiento de un programa bilateral articulado en torno al reconocimiento mutuo de “la violencia interna generada por los grupos armados ilegales y la presencia de cultivos ilícitos... como... el principal obstáculo para el desarrollo económico y social del país” (AECID, 2007).

Como se había mencionado, el PAE fue formulado inicialmente para el periodo 2006-2008, pero finalmente fue prorrogado por gobierno socialista hasta el año 2011 de tal forma que fuera posible garantizar el tránsito y adopción del III-PD.

Tras la adopción de este documento y sus renovadas directrices para la política de cooperación, en 2011 se adoptó un nuevo Marco de Asociación País (MAP) a partir de la ratificación de Colombia como país prioritario en el III-PD, en este caso, desde una categoría de “Asociación Focalizada” donde se asume la necesidad de centrar los esfuerzos de la cooperación en único sector o enfoque dada la situación de crisis y fragilidad generada por el conflicto armado interno, clasificación en la que también se incluyeron a otros países con situaciones de conflicto como Irak, Líbano, Sudan y Timor Oriental.

Al igual que el documento PAE, este MAP se fundamenta en el reconocimiento de la existencia de un conflicto interno armado y la prevalencia de una situación de crisis e inestabilidad que afecta a la población más vulnerable de Colombia y que no había podido ser superada a pesar de los avances generados por denominada política de seguridad del presidente Uribe y el buen desempeño económico del país.

En particular, el MAP se formula para el periodo 2011-2014 con objetivo de consolidar la paz a partir del fortalecimiento del Estado de derecho en todo el territorio, la consolidación de la seguridad, la observancia de los derechos humanos y el funcionamiento pleno de la justicia.

El renovado enfoque la construcción de paz de este MAP es concebido desde una triple perspectiva como objetivo general del documento estratégico y el conjunto de las actuaciones de la cooperación española, como sector de actuación y como enfoque transversal e integrador que informe y coordine al resto de sectores de la cooperación en el país (género en desarrollo, crecimiento económico para la reducción de la pobreza y agua y saneamiento básico).

En el IV-PD el gobierno de Rajoy no sólo mantuvo el carácter prioritario de Colombia como “País Asociación”, sino también lo puso como ejemplo de las situaciones (conflicto interno y compromiso histórico) que justificaban el mantenimiento de los programas bilaterales de cooperación y donde no se deberían aplicar los criterios de concentración y racionalización geográfica previstos por este gobierno.

Esta reafirmación de Colombia como país prioritario de la cooperación española se vio reflejada en la formulación de un segundo MAP (2015-2019) que mantiene su orientación hacia la construcción de paz a partir del fortalecimiento del “Estado Social de Derecho” y la alineación con las prioridades del PND del segundo gobierno de Santos y en particular, la negociación y proceso de paz con la guerrilla de las FARC.

Al igual que en documentos precedentes, en este MAP se mantiene una misma estructura de sectores o ámbitos de cooperación que en este caso se denominan orientaciones estratégicas: consolidar procesos democráticos y el Estado de derecho, oportunidades económicas para los más pobres, cohesión social (agua y saneamiento), promover derechos de las mujeres y la igualdad de género.

Retomando las consideraciones manifestadas en algunas entrevistas, el hecho que no existan mayores diferencias en esta cuestión podría explicarse como el resultado de la combinación de tres factores.

El primer factor es el impacto relativamente bajo de los grandes cambios normativos sobre la operativa en terreno de los países destinatarios de la cooperación española y que se corresponde con la presencia de una dinámica de incrementalismo desarticulado en el funcionamiento y materialización de esta política.

Salvo algunas cuestiones relativas a la definición de las prioridades sectoriales y geográficas y determinadas decisiones de tipo coyuntural por cambio de preferencias o situaciones de emergencia, el alcance o resultado práctico de las formulaciones de cada ciclo político en un país determinado es escaso y cuando se produce, ocurre con cierto desfase y de acuerdo con las dinámicas e inercias que se presentan en cada país destinatario y las lógicas operacionales de la respectiva OTC.

El segundo factor es la existencia de medios de implementación en esta política que implican un elemento de ajuste o adaptación específica de las preferencias e intereses de la acción de gobierno del partido que detente el poder a las necesidades e intereses de los países receptores de los flujos de ayuda de España.

Como se señalaba en el marco teórico, la alineación con las políticas de los países destinatarios y la apropiación de los flujos de ayuda por parte de sus respectivos gobiernos son principios fundamentales de la cooperación de internacional para

el desarrollo que es necesario garantizar a efectos de una mayor eficacia y calidad en la promoción del desarrollo y la lucha contra la pobreza.

En este sentido, en las comisiones mixtas y los mecanismos de planificación geográfica (DEP, PAE, MAP) se llevan a cabo procesos de negociación en los que, por principio y pragmatismo, se termina realizando un ejercicio de adaptación de las orientaciones marco de la política española de cooperación a las prioridades de los gobiernos beneficiarios y, en particular, de sus instrumentos o planes de nacionales de desarrollo.

El tercer factor es el peso o prevalencia de los intereses de política exterior como referente de toma decisiones en la definición y asignación final de los flujos de ayuda a los países beneficiarios de la cooperación española. Aunque la promoción del desarrollo o la lucha contra la pobreza y su respectiva adaptación al contexto del país destinatario son cuestiones prioritarias, estos objetivos terminan respondiendo al marco y la lógica particular de las relaciones bilaterales y los intereses de España en el país en desarrollo hacia donde se dirigen los flujos de ayuda.

5.3. Arquitectura institucional

La arquitectura institucional de la política de cooperación en Colombia está integrada por dos centros de decisión y de gestión interdependientes donde tampoco se observan diferencias significativas entre los gobiernos de los dos partidos.

El primero corresponde a la Embajada de España en Colombia, institución que, en su condición de máximo representante del Estado y ejecutor de la política exterior, lidera y coordina los procesos de toma de decisiones sobre la orientación y materialización de la cooperación española en Colombia, sobre todo los

relativos a las cuestiones centrales o que tienen un impacto directo en las relaciones bilaterales.

El segundo corresponde a la OTC de la AECID, dependencia que se hace cargo de toda la operativa de asignación, gestión y control de los flujos de la AOD no reembolsable que se ejecutan en este país a través de los diversos programas y proyectos del programa bilateral de cooperación.

Al igual que la adscripción de la AECID al MAEUC (SECI) en la sede central, la OTC está adscrita a la embajada española y tiene una representación adicional en el Centro de Formación de la Cooperación Española en Cartagena de Indias donde se ejecuta el Plan de Transferencia, Intercambio y Gestión de Conocimiento (INTERCONECTA) y en el que se desarrollan intercambios de experiencias y conocimientos entre España y los países de la región.

Durante el periodo de estudio esta estructura tan sólo ha tenido dos variaciones importantes. La primera, durante la segunda legislatura de gobierno de Zapatero, a través de la creación (en 2010) del Grupo Estable de Coordinación (GEC) como espacio de diálogo y concertación de acciones entre la Embajada (incluidas sus consejerías y agregadurías) la OTC, el Centro de Formación, las ONGD, la cámara de empresarios españoles en Colombia y las universidades representadas por la agregaduría de educación. La segunda, durante el primer gobierno de Rajoy con la creación de la Comisión de Planificación, Seguimiento y Evaluación como instancia de seguimiento del MAP y en la que participan la Embajada, la OTC, la Cancillería (cartera de exteriores), la Agencia Presidencial de Cooperación (APC) y el Departamento Nacional (DNP) de Colombia.

El carácter relativamente estable y la práctica ausencia de variaciones en este diseño institucional se puede explicar, entre otras cuestiones, como el resultado de la escasa conveniencia de generar cambios frecuentes en una estructura de gestión que, por su naturaleza técnica y operativa, no puede depender de los cambios de ciclo o preferencias puntuales del partido de gobierno, salvo que

estos puedan implicar o se originen por una necesidad específica de cambio estructural.

De igual forma, se pueden explicar por el hecho que, las necesidades de cambio en este nivel de cooperación en terreno no tienen que ver tanto con cuestiones de diseño estructural u organización administrativa, sino con aspectos relativos a la dotación y gestión de recursos humanos, tema que precisamente se ubica en el nivel central y que hacen parte de las necesidades de mejora o cambio que no han podido llevarse a cabo en la AECID.

5.4. Actores e interacciones

En términos generales, la estructura de actores e interacciones de la cooperación española en Colombia es la misma que se presenta a nivel nacional con los respectivos matices o particularidades de contexto en los roles y relaciones entre la embajada española y la OTC y entre esta dependencia y la sede central de la AECID en Madrid.

En una dinámica similar a la expresada en el capítulo anterior, los actores de mayor peso corresponden al cuerpo diplomático, siendo la figura del embajador la de mayor influencia en los procesos ejecutivos de toma de decisiones y en especial, en los relativos a los aspectos que son más sensibles o estratégicos en la orientación y asignación final de los flujos de ayuda.

Tal y como establece la LCID (art 26) y el Estatuto de la AECID (art 16), las OTC son unidades adscritas a las embajadas españolas y en este sentido, la visión del embajador, en su calidad de jefe de misión, resulta determinante para la cooperación bilateral que en última instancia se lleva a cabo en terreno en los países beneficiarios de la cooperación española.

Como se ha puesto de manifiesto en algunas entrevistas, independientemente de las preferencias que pueda tener sobre la cooperación internacional para el desarrollo, los embajadores tienden a equilibrar la ejecución de esta política en terreno con los intereses y las prioridades de la política exterior y las relaciones bilaterales (E10, E09).

En este sentido, la embajada ha mantenido un carácter neutro (o literalmente diplomático) que ha permitido una implementación de la política en Colombia de acuerdo con las orientaciones de sus respectivos instrumentos de planificación (PD, DEP, PAE y MAP) y los ejercicios de alineación de las comisiones mixtas porque siempre se han correspondido con la dinámica de profundización e intensificación de las relaciones bilaterales y no se han producido interferencias significativas, salvo algunas resistencias aisladas a la cooperación en materia de construcción de paz y justicia transicional durante el primer gobierno de Rajoy (E09).

El segundo actor en peso e importancia corresponde a la OTC, dependencia que, de acuerdo con su carácter adscrito a la embajada, ejecuta sus funciones con un cierto grado de autonomía respecto a la estructura de la misión diplomática y con la que no existen tensiones representativas de política burocrática.

Al igual que otras OTC, la oficina en Colombia ha estado integrada, en su gran mayoría, por personal laboral de naturaleza técnica con diversas trayectorias en el sector y en este sentido, además de las problemáticas generales de política burocrática a las que se ha hecho referencia en el capítulo IV, se observa un elemento adicional de tensión o conflicto entre la OTC, la sede central de la AECID y entre éstas dos instituciones y la DGPOLDE.

Por una parte, existe un cierto tipo de resistencia de la sede de la AECID a una participación menos testimonial o procedimental de la OTC en los diferentes procesos de planificación y evaluación, así como una serie de problemas de coordinación y fragmentación que se originan en la estructura administrativa de

la agencia y la consideración de esta institución y sus direcciones como las burocracias principales de la AOD; reconocimiento en el que tan sólo se le asigna un rol secundario de gestión y dependencia jerárquica de las OTC a la sede central en Madrid.

De acuerdo con lo expresado en algunas entrevistas, esta resistencia no es casual y puede explicarse por lo que podría considerarse como la presencia de unos intereses corporativos propios de las particularidades del personal de la AECID (funcionarios de diversos cuerpos que obtienen sus plazas en la agencia) y en los que algunos sectores de funcionarios son partidarios de mantener el estatus quo burocrático y en consecuencia, no darle mayor protagonismo o reconocimiento al personal laboral de las OTC que pueda terminar generando algún tipo de movilidad o carrera profesional que afecte a sus propias posiciones institucionales (E07, E08, E10).

Por otra parte, existe un cierto tipo de tensión corporativa sobre dónde deberían ubicarse las competencias de planificación, seguimiento y evaluación de la AOD: si en la SECI, a través de la DGPODES tal y como viene sucediendo, o si en la AECID, en su condición de organismo especializado y adscrito a esta dependencia.

Al depender funcionalmente de la AECID (art 26 de LCID y art 16 del Estatuto de la Agencia), se termina generando una situación en la que la OTC debe responder a dos estructuras jerárquicas y en la que se ve abocada a participar y llevar un complejo proceso de planificación que además de los planes directores, MAP, comisiones mixtas, se le deben incluir los instrumentos de programación conjunta de la UE, de organismos internacionales y de coordinación con otros socios donantes que en definitiva, terminan generando una lógica tecnocrática y formalista de planificación que no permite una mayor profundización, eficacia y eficiencia de la ejecución en terreno (E10).

Otro aspecto destacado de la OTC ha sido su rol como facilitador o articulador del diálogo entre las diferentes dependencias del gobierno central, los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil colombiana, en especial en cuestiones complejas y que generan polarización. Entre otras cuestiones, este rol es el resultado de las capacidades técnicas de la OTC y su reconocimiento en Colombia como referente técnico y operativo de las diferentes temáticas relativas a la agenda del desarrollo y lucha contra la pobreza.

Respecto a las otras instituciones de la AGE y el sector público a las que se ha hecho referencia en el capítulo anterior, no se identifican actuaciones o variaciones que sean relevantes para esta tesis. No obstante, conviene señalar que la dualidad entre exteriores y las carteras económicas y comerciales representadas en la oficina económica y comercial⁶⁶ de la embajada no ha sido una cuestión problemática o que haya generado conflictos de política burocrática en la implementación de la cooperación española en Colombia.

En este caso particular, ha existido una dinámica de convergencia y articulación entre políticas e intereses (económicos, comerciales y de desarrollo humano) que ha respondido al propio proceso de profundización e intensificación de las relaciones bilaterales y el carácter prioritario de Colombia en la política de cooperación durante los gobiernos de los dos partidos.

En efecto, no existen evidencias, situaciones o elementos de juicio que permitan afirmar que haya existido algún tipo de instrumentalización de la política de cooperación en Colombia para el logro de otros objetivos económicos y comerciales, sino que por el contrario, lo que se observa es una complementariedad entre estos dos ámbitos como parte de los elementos distintivos de las relaciones y la influencia de España en Colombia.

⁶⁶ Las oficinas económicas y comerciales son el instrumento de la AGE para la internacionalización de la economía y la prestación de servicios a empresas en el exterior, están integradas en la estructura de las embajadas y dependen de la SEC del MICT.

Al igual que ocurre a nivel nacional, la cooperación descentralizada es un actor importante de la cooperación española en Colombia, en particular la cooperación del País Vasco, Andalucía, Cataluña, Extremadura y Valencia, la de los ayuntamientos de Madrid, Barcelona y las diputaciones Bizkaia y Gipuzkoa.

Durante el periodo de estudio no se han identificado variaciones o situaciones particularmente relevantes con este tipo de cooperación y en general, las relaciones e interacciones se han producido en marco de coordinación y complementariedad con las prioridades de la política nacional y los ejercicios de alineación con las prioridades del gobierno colombiano.

En el caso de las ONGD tampoco se observan cambios significativos respecto a las dinámicas nacionales y el matiz de contexto más representativo es el trabajo en términos de incidencia, las alianzas con los socios locales y la presencia en regiones apartadas o particularmente problemáticas de Colombia, situación que ha permitido llegar de una forma más directa y con un impacto relativamente mayor a poblaciones más desfavorecidas y en situación de exclusión social.

En su condición de socios beneficiarios, los diferentes niveles de gobierno y las organizaciones de la sociedad civil colombiana son un actor relevante de esta política y constituyen un factor de legitimación extraterritorial de esta política.

Como ha puesto de manifiesto el CAD, la cooperación española es considerada un socio en el desarrollo muy apreciado y respetado en Colombia, entre otras cuestiones por su disposición al diálogo y aplicación efectiva del principio de alienación y la capacidad de actuación, a través de la asistencia técnica, en ámbitos como el fortalecimiento del Estado de derecho, el fortalecimiento de los gobiernos locales o el trabajo en materia de género y con población indígena y afrodescendiente.

En el caso de las organizaciones de la sociedad civil, el aspecto que mayor valoración ha tenido ha sido el enfoque basado en la consulta, la cooperación participativa, la disponibilidad y capacidad de intermediación y generación consensos con el gobierno nacional para el abordaje de temáticas sensibles o que no se incluyen en su agenda de políticas.

En el caso de los gobiernos locales, la valoración positiva viene establecida por la localización o territorialización de los flujos de ayuda en ámbitos como el agua y el saneamiento básico, la intermediación y aporte en procesos de planificación del desarrollo, así como la cooperación recibida desde sus pares españoles (CCAA y EELL) de forma bilateral o a través de ONGD.

En el caso del gobierno central, la valoración positiva tiene dos orígenes. Por una parte, el reconocimiento del esfuerzo y la aplicación de los principios de la agenda de la eficacia, la capacidad de interlocución y articulación intra e intergubernamental y de promoción de cambios a nivel sectorial y local. Por otra, la capacidad de interlocución y articulación con otros actores bilaterales y multilaterales de cooperación para concentrar esfuerzos y flujos de ayuda en ámbitos como los derechos humanos, la reparación, justicia o reconciliación que, siendo parte del programa bilateral no siempre fueron prioritarios o tuvieron una aproximación diferente, sobre todo en los dos gobiernos de presidente Uribe.

5.5. Instrumentos

En relación de medios de implementación, no existen diferencias representativas entre los gobiernos populares y socialistas en la selección y utilización de los instrumentos de esta política en Colombia.

A diferencia del formalismo que se presenta en el nivel nacional de esta política, la implementación de la cooperación española en Colombia se caracteriza por la presencia de una tendencia de mayor pragmatismo, mediante procesos concretos

de consulta y concertación las autoridades colombianas y la sociedad civil para definir las orientaciones y el destino de los flujos de ayuda (información); la asignación de una connotación bilateral y legitimación del programa cooperación a través de las comisiones mixtas; la relativa estabilidad presupuestaria (tesoro) y la combinación de la asignación directa vía subvenciones y asistencia técnica y la externalización a organismos multilaterales como mecanismos de gestión de los flujos de ayuda (organización).

Esta situación puede explicarse como el resultado de la conjunción de dos factores que hacen parte de la lógica incremental que caracteriza a esta política. El primero, la necesidad de adaptación y generación de respuestas concretas en un nivel de ejecución de la política que tiene una serie de necesidades operativas y de gestión en el terreno que requieren de ciertos grados de estabilidad en sus medios de implementación y en especial, cuando su praxis resulta ha resultado ser efectiva. El segundo, la existencia de una descentralización o autonomía operativa de facto por parte de la OTC en la ejecución de la política en terreno que le permite trascender el formalismo procedimental y normativo y los problemas de política burocrática que se presentan en la sede central en Madrid.

Como se ha puesto de manifiesto en algunas entrevistas, al margen de los problemas estructurales y de recursos humanos que se puedan experimentar, la prioridad y enfoque de trabajo de las OTC no es otro que la asignación y gestión final de los flujos de ayuda, actividad que llevan a cabo a partir de una combinación de experticia de los equipos de trabajo y de aplicación de los instrumentos de la política en su connotación práctica como medios de implementación de la AOD (E07, E08, E10).

Conviene señalar que esto no implica que no se sigan las pautas o instrucciones sobre los instrumentos que se establecen desde la SECI, DGPOLDES y la sede central de la AECID en Madrid, sino que se hacen desde una lógica contingente

y de adaptación y mantenimiento de lo que resulta adecuado para el contexto de la cooperación española en Colombia.

5.6. Resultados

En términos de decisiones y productos administrativos, las realizaciones (*outputs*) más representativos de la cooperación española en Colombia y que son comunes a los gobiernos populares y socialistas corresponden a los ejercicios de alineación y armonización del DEP, el PAE y los MAP y que han sido ratificados y legitimados en el marco de las comisiones mixtas.

A diferencia de lo ocurrido a nivel marco con otros instrumentos de planificación, estas herramientas han trascendido el plano formalista y procedimental y han respondido a lo que se supone ha de ser su connotación operativa como herramientas de ejecución para la materialización de esta política en Colombia. Incluso han dado lugar a un valor añadido o intangible de generación confianza que ha facilitado el dialogo y coordinación entre las autoridades colombianas, las organizaciones de la sociedad civil y otros actores de la cooperación internacional para el abordaje de en ámbitos y temáticas que generan polarización política y social.

A este respecto conviene señalar que los resultados y avances generales de la cooperación española en Colombia se generan principalmente como resultado de las rutinas virtuosas y el saber hacer de la OTC (y sus equipos de trabajo) y de la articulación y complementariedad con el resto de los componentes de las relaciones bilaterales y su operativización a través de la Embajada en Bogotá y no tanto como consecuencia de los cambios o decisiones marco que se toman sobre esta política en cada ciclo político o alternancia de gobierno.

En este sentido, los productos y decisiones administrativas que han tenido lugar en Colombia reproducen las carencias de la cooperación española a las que se ha hecho referencia, en particular los relativos a los recursos humanos y la coordinación entre actores y entre los instrumentos de la cooperación reembolsable y no reembolsable.

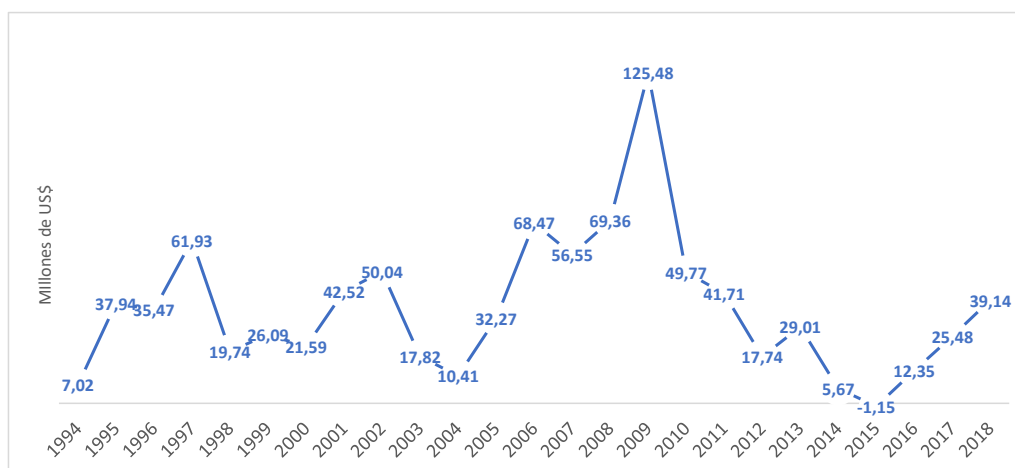
En términos de flujos de ayuda, los resultados de la cooperación española en Colombia siguen un patrón más o menos similar al presentado a escala nacional, es decir durante los gobiernos populares la AOD es relativamente baja y en los gobiernos socialistas relativamente alta (ver gráfico 17).

Durante las dos legislaturas de gobierno de Aznar la cooperación tuvo un carácter principalmente reembolsable articulado en torno a los créditos concesionales del FAD con volúmenes de AOD de aproximadamente 280 millones de dólares.

En la segunda legislatura, momento en que la cooperación con este país empieza a ser relevante, la ayuda no reembolsable se mantuvo en niveles relativamente bajos con desembolsos aproximados de 81,5 millones de dólares, entre los cuales se incluye la contabilización una operación de canje de deuda en el año 2000 de 32 millones de dólares aproximadamente.

Entre los flujos de ayuda reembolsable se encuentra la mencionada contribución de 124 millones de dólares al Plan Colombia, el 76% de los cuales correspondían a créditos del FAD, la concesión de créditos por importe de 55 millones de dólares para la generación y desarrollo de infraestructuras eléctricas y de un crédito de 41,5 millones de dólares al Banco de Desarrollo Empresarial de Colombia (Bancóldex) a través del Fondo de Concesión de Microcréditos (FCM) para apoyar los recursos crediticios nacionales dirigidos a los microempresarios.

Gráfico 17. AOD española en Colombia 1994-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del CAD

En el plano no reembolsable, las aportaciones más importantes alcanzaron los 16 millones de dólares y se canalizaron mediante subvenciones a ONGD españolas, así como los flujos de ayuda provenientes de la cooperación descentralizada, la cual alcanzó un volumen cercano a los seis millones de dólares, gestionados principalmente a través de ONGD tanto de España como de Colombia.

En los gobiernos de Zapatero la AOD experimentó un incremento significativo con un volumen aproximado de 387 millones de dólares durante el periodo 2005-2011 y un máximo histórico de 125,4 millones de dólares en 2009.

Este incremento se materializó, entre otras cuestiones, en una contribución aproximada de 62 millones de dólares a través del FCAS, la dotación de cerca de 49 millones dólares para su gestión mediante el FCM y FONPRODE y la destinación de aproximadamente 47 millones de dólares a través de organismos multilaterales y subvenciones a ONGD.

En ese periodo socialista destacan las acciones relativas a la construcción de paz con un importe aproximado de 35 millones de dólares canalizado mediante un programa de víctimas del conflicto en el marco del cual se desarrollaron acciones de apoyo a la Comisión Nacional de Reconciliación, la MAPP-OEA y el

fortalecimiento de capacidades locales para la construcción de paz en municipios ubicados en la costa pacífica del país.

De acuerdo con las dinámicas que caracterizaron la política española durante estos gobiernos socialistas, el incremento en la AOD hacia Colombia se canalizó principalmente a través de organismos multilaterales, principalmente de la ONU. Aunque la apuesta general del periodo era generar una cooperación no reembolsable, se debe mencionar que la cooperación reembolsable siguió siendo importante, no sólo por el efecto de las contribuciones del FCM y el FONPRODE, sino también por la presencia de tres factores complementarios.

El primero, la vigencia y prórroga del Acuerdo Económico del Tratado General de Cooperación y Amistad que estaba dotado con 334 millones dólares que se canalizaban mediante el FAD. El segundo, la cooperación en materia de defensa y su materialización en la venta de armas en condiciones concesionales. El tercero, el refuerzo de la tendencia a generar otros flujos oficiales de ayuda más allá del marco y los criterios de la AOD.

En los gobiernos de Rajoy, la AOD hacia Colombia mantiene la misma línea de retroceso que se da en el conjunto de la cooperación española y se ubica en niveles particularmente bajos con un volumen total de aproximadamente 128 millones de dólares durante el periodo 2012-2018, llegando a registrar mínimos históricos de 5,67 millones de dólares en 2014 y un saldo negativo de 1,15 millones de dólares en 2015 correspondientes a reembolsos de en torno a 5 millones de dólares de operaciones de años anteriores del FONPRODE.

Durante estos gobiernos los flujos de AOD española a Colombia son prácticamente irrelevantes y los escasos incrementos a partir se explican fundamentalmente por el efecto de la cooperación descentralizada que llegó a representar el 49% de la AOD entre 2015-2019.

CONCLUSIONES

En las dos últimas décadas los análisis y procesos de toma de decisiones sobre las políticas cooperación internacional para el desarrollo han estado caracterizados por una confusión generalizada entre sus componentes normativos y empíricos.

En esta confusión se han privilegiado las representaciones conceptuales que se enfocan en el deber ser del desarrollo, los modelos que lo favorecen y las acciones que se deberían llevar a cabo para garantizar su promoción y poder luchar contra la pobreza en el mundo.

Desde diferentes perspectivas (realismo, transnacionalismo o estructuralismo) estas representaciones han dado lugar a un paradigma en el que las políticas de cooperación internacional para el desarrollo tienden a representarse como un problema de fundamentación normativa y rigor doctrinal.

Esta aproximación es el resultado de la consolidación de lógicas tecnocráticas que desconocen el rol de las variables político-administrativas y la presencia e importancia que siguen teniendo sus actores e interacciones en la acción de gobierno de las sociedades contemporáneas.

Este desconocimiento resulta problemático porque representa una omisión conceptual que limita la comprensión y el abordaje integral del conjunto de factores e interdependencias que dan lugar a las políticas de cooperación internacional para el desarrollo.

La existencia de esta problemática no implica que el componente normativo o la dimensión doctrinal de estas políticas no sean importantes o deban relegarse a un segundo plano. Por el contrario, pone de manifiesto la necesidad de utilizar enfoques de análisis más holísticos que conceptualicen a la cooperación internacional para el desarrollo desde la perspectiva de la gobernanza para poder

favorecer una mejor comprensión y abordaje de los efectos de la estructura y las interacciones de la acción de gobierno.

En el caso de España, la omisión de este tipo de planteamientos es una de las razones que permiten explicar la consolidación parcial de la cooperación española como política pública, la reiteración de sus ciclos de avances y retrocesos y su tendencia hacia el formalismo y la densidad normativa.

En el desarrollo de este estudio se ha podido constatar que este tipo de problemas no son el resultado de carencias doctrinales en la formulación de la política de cooperación o en la definición de su arquitectura institucional y sistema de gestión.

Aunque existieron en un primer momento, en los últimos 20 años estas carencias se han logrado resolver y, en efecto, algo que caracteriza y se le reconoce a la cooperación española es precisamente, su fortaleza doctrinal y la mejora generalizada del sistema institucional e instrumentos de gestión.

En este sentido, el estudio ha permitido comprobar la hipótesis principal de la tesis y es posible afirmar que los problemas de la política española de cooperación se originan y explican como el resultado de su consideración como variable independiente de la acción del gobierno y la práctica ausencia de incorporación de los factores político-administrativos en su formulación y perspectivas de implementación.

Salvo algunas excepciones de carácter aislado, la mayoría de los planteamientos sobre el alcance de la cooperación española y de las reformas que deberían llevarse a cabo terminan siendo ejercicios de fundamentación normativa o reafirmación doctrinal, en los que no se logra trascender el plano de la declaración de intenciones.

Por lo general, se realizan ejercicios bien fundamentados de lo que debería hacerse o diagnósticos sólidos de lo que no funciona, pero es muy poca la reflexión y el trabajo sobre las variables estructurales que finalmente permiten que dichas aspiraciones se lleven a la práctica en los términos propuestos.

Existen dos ejemplos particularmente representativos que se han podido observar en este estudio: los planes directores y las propuestas de reforma de la AECID. Los primeros han terminado convirtiéndose en una variante de documento de trabajo donde se establecen propuestas genéricas y debidamente fundamentadas sobre lo que debería ser la cooperación española, pero sin ningún tipo de precisión operativa, presupuestaria y coordinación interinstitucional para su implementación. Los segundos no han podido implementarse porque se han planteado sin tener en cuenta componentes de política burocrática, ni tampoco las dinámicas o formas de poder abordar los límites en el funcionamiento de la Administración General del Estado.

A diferencia de lo que suele asumir e interpretar en la mayoría de los análisis y procesos de toma de decisiones, los problemas que se presentan en esta política pública no es una cuestión que se puede explicar sólo en términos de prioridad o preferencia política que los respectivos gobiernos le puedan asignar, ni tampoco reducirse a las premisas de lo que se supone debería ser la correcta formulación de sus fundamentos normativos y doctrinales.

Es evidente que existen diferencias entre los gobiernos del PP y del PSOE, diferencias que se pueden constatar en los mayores niveles de asignación de AOD y en el rigor doctrinal durante los gobiernos socialistas, así como en la exigua asignación presupuestaria y el tratamiento residual de la política de cooperación por parte de los gobiernos populares.

No obstante, el hecho de que se asignen mayores recursos, que exista una mejor conceptualización y haya un mayor compromiso con esta política, no permite explicar por sí mismo la prevalencia de los problemas estructurales en la cooperación española, ni la reiteración de sus ciclos de avances y retrocesos.

La atribución *per se* de mejoras a los gobiernos socialistas y de retrocesos a los gobiernos populares es artificial y hasta cierto punto sesgada, entre otras cuestiones porque ni durante los momentos más álgidos del gobierno de Zapatero no se lograron resolver los problemas estructurales de esta política (incluso algunos de ellos se acentuaron), ni durante los momentos más difíciles de instrumentalización o recorte de presupuestario de los gobiernos de Aznar o Rajoy se abordaron o incrementaron.

En esencia, se trata de una cuestión que se puede explicar por la constatación del primer supuesto complementario de la hipótesis, es decir, la presencia de un sesgo tecnocrático y la errónea consideración de las dimensiones normativas y doctrinales de la cooperación internacional para el desarrollo como equivalentes y única fuente de este tipo de política pública.

Este sesgo se puede atribuir a la combinación de dos factores. El primero, la existencia de un cierto tipo dogmatismo por parte de las coaliciones promotoras y algunos actores del denominado sistema de cooperación en su interpretación de los fundamentos, principios o técnicas de la cooperación internacional para el desarrollo como equivalentes de política pública y única fuente válida para su materialización en la acción de gobierno. El segundo, la presencia de una lógica en la que la existencia de esta política se asocia a la elaboración de documentos normativos y programáticos y en los que existe una confusión generalizada entre política pública e instrumentos de política.

Entre otras cuestiones, el dogmatismo tiene un carácter implícito en los documentos programáticos y las propuestas de reforma de la política de cooperación así como en los silencios y la falta de profundización de las variables

político-administrativos en la mayoría de los diagnósticos e informes sobre la cooperación española; pero también un carácter explícito en los esquemas de gestión e incidencia de esta política y en los que se tienden a simplificar la consideración del conocimiento y experiencia como requisito *sine qua non* para la existencia y el trabajo en la cooperación española.

Por su parte, la confusión entre política e instrumentos ha sido particularmente evidente al inicio de cada ciclo político con la tendencia a convertir la formulación de los planes directores en un objetivo en sí mismo y la percepción que estos documentos son un cierto tipo de requisito para la existencia de la política y que cualquier cambio o variación sólo puede tener lugar en la formulación *per se* del documento.

El segundo supuesto complementario de la hipótesis también se ha podido comprobar. Se observa que las diferencias entre los gobiernos socialistas y populares se ubican en el plano normativo y tienden a reducirse a una cuestión retórica sobre la correcta definición de la política y necesidad de diferenciación de un gobierno respecto a otro, sobre todo en lo que concierne a la visibilización o puesta de manifiesto de los errores del adversario político.

A este respecto, también se ha podido comprobar el tercer supuesto de la hipótesis, puesto que conviene señalar que no existe evidencia que en los gobiernos socialistas se lleve a cabo una mejor conceptualización o planteamiento de la cooperación española y de que los gobiernos populares desconozcan o no tengan la capacidad de abordar la política con el rigor que se requiere.

Al igual que sucede en otros ámbitos de la acción de gobierno, la diferenciación se corresponde más con una cuestión de preferencias e intereses sobre esta cuestión y, en este sentido, es en la asignación presupuestaria a la AOD donde se puede observar una tendencia de mayor calidad en los flujos de ayuda por parte de los gobiernos socialistas y, un menor interés y planteamiento de mínimos procedimentales por parte de los gobiernos populares.

Aunque la diferencia en los volúmenes y composición de la AOD entre los gobiernos de los dos partidos es evidente e importante en términos del cumplimiento de los compromisos y estándares internacionales, en la práctica han tenido un efecto limitado en la consolidación de la política y, por el contrario, se han convertido en un factor de distorsión del planteamiento y las soluciones para la mejora de la cooperación española en tanto que política pública.

El cuarto supuesto de la hipótesis también se ha podido validar y, en especial, se ha puesto de manifiesto el efecto e influencia de los conflictos y tensiones existentes entre las burocracias titulares de la cooperación española, en particular la resistencia del cuerpo diplomático y de los TCEE a ceder o compartir competencias y ámbitos ejecutivos que consideran consustanciales a su función administrativa.

A este respecto, conviene señalar que lo que resulta problemático en esta situación no es su falta de reconocimiento e incorporación en la agenda, sino su representación y simplificación en términos de partidarios y adversarios de esta política al interior de la AGE, siendo prácticamente inexistente la reflexión y el trabajo para entender y gestionar los conflictos de intereses entre las instituciones gubernamentales del entorno de esta política.

La ausencia de una perspectiva de gobernanza y las tendencias identificadas en esta política también se pueden explicar como el resultado de la consolidación de lógica de experimentalismo e incrementalismo en la que surge y evoluciona y que ha resultado ser bastante efectiva como mecanismo de respuesta a las contingencias y circunstancias coyunturales.

El inconveniente de este tipo de inercia no es la dinámica de prueba y error, sino el hecho de que, una vez establecidos los elementos constitutivos como política pública, la lógica de lo factible se institucionaliza como herramienta de rentabilización del ciclo político y como pretexto para no llevar a cabo los

cambios que permitirían una consolidación efectiva de la cooperación española como política pública.

Entre las diferentes cuestiones o variables político-administrativas que no se han tenido en cuenta o a las que no se le ha prestado suficiente atención, hay dos que se consideran particularmente relevantes: la política burocrática e intereses corporativos y la selección de los instrumentos de política.

En el primer caso porque pone de manifiesto un equívoco conceptual en el que la negociación y responsabilidad mutua en la acción de gobierno sólo se concibe y se aplica en las interacciones entre el Estado y la sociedad, situación que termina desconociendo el peso e influencia de los procesos de negociación que se dan al interior del Estado entre los diferentes actores e instituciones que participan en la acción de gobierno.

En el segundo caso, por la tendencia a confundir o equiparar la política con sus instrumentos, situación que se refuerza y retroalimenta en una realidad legal-formalista donde los medios se convierten en fines y en la que se generan equívocos respecto al alcance e impacto real que puede llegar a tener el ciclo de planificación de la cooperación española y la necesidad constante de formular instrumentos para reformar instrumentos.

En este sentido, en el desarrollo del estudio también se ha podido constatar una cierta tendencia de fundamentación de los cambios o reformas a la cooperación española a partir de criterios imprecisos y percepciones subjetivas que se basan en el presunto desconocimiento o error del adversario político.

Cada vez que se termina o se inicia un ciclo político, algunos balances y análisis suelen llegar, de una u otra forma, al mismo tipo de conclusiones sobre la existencia de carencias estructurales, el incumplimiento de objetivos, la ineficacia de los resultados, la manipulación política, etc. para posteriormente, reivindicar o proponer una nueva serie de cambios o paquetes de reformas.

Aunque algunas de las consideraciones pueden llegar a ser ciertas, muchas de las premisas que las fundamentan se basan en criterios voluntaristas y debates artificiales sobre los efectos e impactos que realmente puede llegar a tener la política de cooperación en los países en desarrollo o sobre el tipo e intensidad de reformas que deberían llevarse a cabo.

Respecto a las diferencias existentes entre los gobiernos populares y socialistas y los efectos que estas variaciones pueden tener en la cooperación española, como ya se ha mencionado, en el estudio se ha podido constatar que estas diferencias se ubican en un plano marco de la definición-representación del problema y del volumen y la calidad de la AOD.

Evidentemente, estas cuestiones son importantes porque están relacionadas con la naturaleza y consistencia de los objetivos, metas y estrategias que se plantean para cada periodo de gobierno y la disposición y capacidad de cumplir con los compromisos internacionales que España ha asumido en materia de desarrollo internacional y lucha contra la pobreza.

No obstante, cuando estas diferencias se analizan en perspectiva y se profundiza en los detalles y las constantes en la evolución de la política, se puede observar que estas diferencias tienden a ser de tipo circunstancial y, por lo tanto, responden a una lógica de lo factible (o de conveniencia) en función de otros intereses y preferencias con un carácter más prioritario en la agenda de políticas de cada gobierno.

Para finalizar es conveniente retomar las limitaciones que se plantearon en este estudio y, en especial, el riesgo de tener un abordaje y análisis del problema de carácter generalista que limite una mayor profundización de aspectos clave de esta política.

En este sentido, se debe señalar la necesidad de profundización en las dinámicas e interacciones de política burocrática y el planteamiento y uso de concreto de los instrumentos de política, determinando si se trata de un fenómeno propio de la cooperación española o si también ocurre en otros ámbitos de la acción de gobierno

En términos generales, sería conveniente que los estudios y procesos de toma de decisiones sobre la política de cooperación internacional para el desarrollo en España no sigan problematizando la cuestión como un asunto que sólo puede explicarse desde una perspectiva o racionalidad técnica y a partir de tipos ideales normativos.

Es preciso poder avanzar en una comprensión más contextualizada e integral del fenómeno teniendo en cuenta la realidad de la acción de gobierno y la gobernanza en España, prestando especial atención a aquellas preguntas que no se han llegado a plantear: ¿por qué se producen los bloqueos corporativos? Si ya se superó la etapa de juventud en la cooperación española, ¿por qué prevalece una inercia de prueba y error? ¿por qué no se plantean otras alternativas en la selección de los instrumentos de políticas? ¿por qué tiene una prioridad baja y condicionada?, etc.

De igual forma, sería pertinente que se pudiese avanzar en la relación de estudios comparados al interior del modelo de acción pública para poder establecer qué otro tipo de factores pueden estar contribuyendo a las dinámicas identificadas y determinar con mayor precisión las regularidades que se presenta en este tipo de políticas. También, podrían desarrollarse estudios comparados con otros países homólogos en el CAD e incluso de otros contextos en los que también existan dinámicas o tradiciones formalistas-legalistas.

FUENTES

A. BIBLIOGRAFIA

ABRISKETA J. y PÉREZ DE ARMIÑO K. (2000). Acción humanitaria: concepto y evolución. En: PÉREZ K. (Dir.). Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. Hegoa, Icaria Editorial, Bilbao.

AGUILAR L.F (2007). El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. Documento presentado en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 30 oct. - 2 nov. 2007.

AGUILAR L.F (Ed.) (1999). La Hechura de las Políticas Públicas. Colección de Antologías de Política Pública, Segunda antología, Porrúa, México DF.

ALLAS (2014). Internacionalización del gobierno local. Una política pública en construcción. Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades, Número 2. Disponible en <https://proyectoallas.net/wp-content/uploads/2014/07/Cuaderno-AL-LAs-2.pdf>

ALONSO J.A. (2015a). Cambios en la doctrina del desarrollo: el enfoque del desarrollo humano. En: SOTILLO J.A. (Dir.) y OJEDA T. (Coord.). Antología del Desarrollo. Catarata, IUDC-UCM, Madrid.

----- (2015b). Más allá de la ayuda: redefiniendo el sistema de cooperación para el desarrollo. En: OCAMPO J.A. (Ed.). Gobernanza global y desarrollo. Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional. Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires.

----- (2009). Comparecencia ante la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo para valorar la política de cooperación al desarrollo del Gobierno de España. Cortes Generales, Diario de Sesiones del Senado, IX Legislatura Comisiones. Núm. 159

----- (2004a). La cooperación española al final de un ciclo. En: BENGOA J. y CALLEJÓN M. La palabra empeñada. Los objetivos 2015 y la lucha contra la pobreza. Segundo Informe Anual de La Plataforma 2015 y Más, Los Libros de la Catarata, Madrid.

----- (2004b). The spanish cooperation: a system involved in a changing process. Documento de trabajo, ICEI, Madrid.

----- (2003a). Financiación para el desarrollo: algunas consideraciones. En: Plataforma 2015 y más. Ya es hora de cumplir, propuestas para erradicar la pobreza antes de 2015. Plataforma 2015, Madrid.

----- (2003b). La Cooperación Española en las evaluaciones del CAD. En: Revista Española de Desarrollo y Cooperación, #11, Invierno 2002-2003. Pág. 43-65.

----- (2003c). Globalización, desigualdad internacional y eficacia de la ayuda. En: ALONSO J. A y FITZGERALD V. (2003). Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes. Catarata, Madrid.

ALONSO J.A. (Dir.) (1999). Estrategia para la Cooperación Española. MAE, SECI, Madrid.

ALONSO J.A. e IGLESIA-CARUNCHO (1991). La Cooperación al Desarrollo como instrumento de la política comercial. En: Economistas, Número extra, marzo 1991.

ÁLVAREZ D. (2002). Aportaciones de la CONGDE a la cooperación española. En: Revista Española de Desarrollo y Cooperación, #11, Invierno 2002-2003. Pág. 85-91

DE HAAN A. (2009). How the Aid Industry Works: An Introduction to International Development. Kumarian Press, Sterling.

DEL ARENAL C. (2011). Política exterior de España y relaciones con América Latina. Iberoamericanidad, europeización y atlantismo en la política exterior española. Fundación Carolina, Siglo XXI, Madrid.

----- (1994). Política exterior de España hacia Iberoamérica, Editorial Complutense, Madrid.

ATIENZA J. y HERNÁNDEZ V (2013). Desmantelando el futuro. La cooperación internacional, al borde del abismo. En: ITRIAGO D. (Dir.) (2013). La realidad de la ayuda 2012. Una evaluación independiente de la ayuda y las políticas de desarrollo en tiempos de crisis. Oxfam Intermón, Madrid.

FERNÁNDEZ P, et al., 2009. (2009). 30 años de cooperación internacional para el desarrollo en España: avances y desafíos de la política pública. Documento de Trabajo (inédito) Mimeo, FIIAPP, Madrid.

AYALA J. (1999). Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico. Fondo de Cultura Económica, México.

AYLLÓN B. (2011). La cooperación sur-sur y triangular: otras formas de cooperación son posibles (y deseables). En: SOTILLO J.A. El sistema de cooperación para el desarrollo. Actores, formas y procesos. Catarata, IUDC-UCM, Madrid.

BACHI C.L. (2009). Analyzing Policy: What's the problem represented to be? Pearson Australia, Sidney.

----- (1999). Women, Policy and Politics. The construction of policy problems. Sage, London.

- BONI A. (2010). El sistema de la cooperación internacional al desarrollo. Evolución histórica y retos actuales. En: CALABUIG C. y GÓMEZ-TORRES M (Coord.) (2010). La Cooperación Internacional para el Desarrollo. Cuadernos de Cooperación para el Desarrollo Núm. 1, Centro de Cooperación para el Desarrollo, Editorial de la Universitat Politècnica de València, Valencia.
- BUSTELO P. (2003). Desarrollo económico: del Consenso al Post-Consenso de Washington y más allá. En: Estudios en homenaje al profesor Francisco Bustelo, Editorial Complutense, Madrid
- CASILDA R. (2005). América Latina: Del Consenso de Washington a la Agenda del Desarrollo de Barcelona, Documento de Trabajo 10/2005, Real Instituto Elcano.
- CERRILLO A. (Coord.) (2005). La gobernanza hoy: 10 textos de referencia, INAP, Madrid.
- DUBOIS A. (2000a). Cooperación para el desarrollo. En: PÉREZ K. (Dir.). Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. Hegoa, Icaria Editorial, Bilbao.
- (2000b). Cooperación bilateral/multilateral. En: PÉREZ K. (Dir.). Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. Hegoa, Icaria Editorial, Bilbao.
- (2000c). Cooperación descentralizada. En: PÉREZ K. (Dir.). Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. Hegoa, Icaria Editorial, Bilbao.
- (2000d). Cooperación financiera. En: PÉREZ K. (Dir.). Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. Hegoa, Icaria Editorial, Bilbao.
- ECHART E., CABEZAS R. Y SOTILLO J.A (Coord.) (2010). Metodología de investigación en cooperación para el desarrollo. Catarata, IUDC-UCM, Madrid.
- ESCOBAR A. (1995). Encountering Development. The making and unmaking of the third world. Princenton University Press, New Jersey.
- EIZAGIRRE M. (2000). Iniciativa 20/20. En: PÉREZ K. (Dir.). Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. Hegoa, Icaria Editorial, Bilbao.
- CONGDE (2004). Informe de la CONGDE sobre el sector de las ONGD. CONGDE, Madrid. Disponible en <https://informedelsector.coordinadoraongd.org/antteriores/>
- (2017). Informe de la CONGDE sobre el sector de las ONGD. CONGDE, Madrid. Disponible en <https://informedelsector.coordinadoraongd.org/antteriores/>

- CORTÉS J. y PÉREZ C (2012). Fondo para la Promoción del Desarrollo. FONPRODE. Un instrumento al servicio de la política de desarrollo. En: Información Comercial Española (ICE), N° 864, Enero-Febrero 2012, Pág. 19-32
- ESTRELLA R. (1998). Cooperación: de la Ley del PP a la Ley del Congreso. En: Revista Española de Desarrollo y Cooperación, N° 0, Primavera/Verano 1997. Pág. 57-69.
- FAKUDA-PARR S. y YAMIN A. (2013). The Power of Numbers: A critical review of MDG targets for human development and human rights. En: Development, Palgrave Macmillan; Society for International Deveopment, vol. 56(1), Pág. 58-65.
- FERNÁNDEZ Y SOLETO. (1995). Consideraciones sobre el momento actual de la política española de cooperación para el desarrollo. Documento de Trabajo IUDC-UCM/CEDEAL.
- FERNÁNDEZ A. (1995). Evolución de la política española de cooperación para el desarrollo: del hispanismo a la globalización. En: Sistema, #127-128 septiembre 1995.
- FONTAINE G. (2015). El Análisis de las Políticas. Conceptos, teorías y métodos. FLACSO Ecuador, Anthropos Editorial, Barcelona.
- FRERES C. (1990). Colombia y España: una reseña de sus relaciones. Universidad de los Andes, Bogotá
- FRITZ A. y ROCHA A. (2007). Developmental States in the New Millennium: Concepts and Challenges for a New Aid Agenda. En: Development Policy Review, 2007, 25 (5): 531-552
- FUKUDA-PARR S. (2013). Should global goal setting continue, and how, in the post-2015 era? En: SOTILLO JA (Dir.) y OJEDA T (Coord.). Antología del Desarrollo. Catarata, IUDC-UCM, Madrid.
- GÓMEZ C. (1996). El comercio de la ayuda al desarrollo. Historia y evaluación de los créditos FAD. IUDC-UCM, Catarata, Madrid.
- GONZÁLES M. y LARRÚ J.M. (2004). ¿A quién benefician los créditos FAD? Los efectos de la ayuda ligada sobre la economía española. Universidad San Pablo-CEU, Madrid.
- GÓMEZ M. y SANAHUJA J.A. (1999). El sistema internacional de cooperación al desarrollo. Una aproximación a sus actores e instrumentos. CIDEAL, Madrid.
- GRACIA J. (1999). La cooperación no reembolsable. En: Información Comercial Española, Revista de Economía, Mayo-Junio 1999, #778. Pág. 103-118.
- GRANELL F. (1997). España y el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE. En: Revista Española de Desarrollo y Cooperación, N° 0, Primavera/Verano 1997. Pág. 85-95.

GRASA R. (1998). Más allá de la Ley y más allá de la cooperación: ¿una nueva etapa de la aportación española al desarrollo del Sur? En: Revista Española de Desarrollo y Cooperación, N° 2, Primavera/Verano 1998. Pág. 81-100

GUEDÁN M. (2004). Pensar, crear, hacer una política de cooperación española. Trama, Madrid.

GUTIERREZ J. (2000a). Necesidades básicas. En: PÉREZ K. (Dir.). Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. Hegoa, Icaria Editorial, Bilbao.

----- (2000b). Cooperación técnica. En: PÉREZ K. (Dir.). Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. Hegoa, Icaria Editorial, Bilbao.

----- (2000c). Deuda externa. En: PÉREZ K. (Dir.) (2000) Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. Hegoa, Icaria Editorial, Bilbao.

HOEBINK P. (2003). La lucha por el equilibrio, coherencia y política de desarrollo. En: ALONSO J. A y FITZGERALD V. (2003). Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes. Catarata, Madrid.

IGLESIAS A. (2004). Gobernanza e innovación en la Gestión Pública: Alcobendas 1979-2003. Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología.

IGLESIA-CARUNCHO M. y ATIENZA J. (2004). Nuevos y viejos instrumentos y modalidades de cooperación al desarrollo. En: BENGUA J. y CALLEJÓN M. La palabra empeñada. Los objetivos 2015 y la lucha contra la pobreza. Segundo Informe Anual de La Plataforma 2015 y Más, Los Libros de la Catarata, Madrid.

IGLESIA-CARUNCHO M. (2011). The Politics and Policy of Aid in Spain. Research Report, Vol 2011, N° 65, Institute of Development Studies (IDS), University of Sussex, Brighton.

----- (2009). Cambios en el sistema español de cooperación y en sus principales instituciones. En: RODRÍGUEZ I. y TEIJO C. (2009). Ayuda al desarrollo: piezas para un puzle. IUUC-UCM, Catarata, Madrid.

ILLÁN (2008). La Cooperación para el Desarrollo autonómica y local. Balance y tendencias. En: Revista Española de Desarrollo y Cooperación, N° 21, 2008. Pág. 27-44

KLIJN (1998). Las redes de políticas públicas: una visión de conjunto. En: CERRILLO A. (Coord.) (2005). La gobernanza hoy: 10 textos de referencia, INAP, Madrid.

KREAB (2015). España Colombia, una alianza en expansión. Kreab Colombia, Bogotá

KOOIMAN J. (1993). Modern Governance, New Government Society Interactions. Sage, Londres.

----- (2004). Gobernar en Gobernanza. En: Revista Instituciones y Desarrollo No.16, año 2004.

LALLANDE J.P. (2015). El desarrollo y la cooperación internacional en el nuevo orden mundial. En: SOTILLO JA (Dir.) y OJEDA T (Coord.). Antología del Desarrollo. Catarata, IUDC-UCM, Madrid.

LANCASTER C. (2007). Foreign Aid Diplomacy, Development, Domestic Politics, The University of Chicago Press, Chicago.

LASWELL H. (1992). La orientación hacia las políticas públicas. En: AGUILAR L.F. (Ed.). El estudio de las políticas públicas, Colección Antologías de Política Pública, Primera Antología, Miguel Ángel Porrúa, México DF.

LOPEZ J. y LEAL I. (2002). E-gobierno. Gobernar en la sociedad del conocimiento. Instituto Vasco de Administración Pública. Bilbao

JIMÉNEZ I. (1985). La ayuda de España al desarrollo. IEPALA, Madrid.

JUÁREZ F. (1988). La cooperación internacional española. Documento del Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid.

KAPUR D. y WEBB R. (2000). Governance-related Conditionalities of International Financial Institutions. G-24 Discussions Paper Series, Nº 6, August 2000, UNCTAD, Center for International Development Harvard University

LINDBLOM C. (1999). La ciencia de "salir del paso". En: AGUILAR L.F (Ed.) (1999). La Hechura de las Políticas Públicas. Colección de Antologías de Política Pública, Segunda antología, Porrúa, México DF

..... (1979). Todavía tratando salir del paso. En: AGUILAR L.F (Ed.) (1999). La Hechura de las Políticas Públicas. Colección de Antologías de Política Pública, Segunda antología, Porrúa, México DF.

LARRÚ J.M. (2014). La contribución de la cooperación española al desarrollo global. Balance del periodo 2005-2013. Documento de trabajo 8.5. para el VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España, FOESSA, Madrid.

LÓPEZ I. (1995). Estudio el marco jurídico interno y convencional de la Cooperación Española. Documento de Trabajo, Fundación CIDEAL, Madrid.

LÓPEZ, I. (2003). Sobre una estrategia de género para la Cooperación Española. En: ACSUR-Las Segovias (Ed.), (2003). Género en la Cooperación al Desarrollo: una mirada a la desigualdad. ACSUR-Las Segovias, Madrid.

MARTÍNEZ I. y MARTÍNEZ P. (2012). La cooperación española: ¿fin de ciclo, o simplemente fin? En: MARTÍNEZ P., CORINA M. y MARTÍNEZ I. (2012). Políticas coherentes para una ciudadanía global. Noveno informe anual de la Plataforma 2015 y más. Editorial 2015 y más, Madrid.

----- (2014). Ruptura del consenso y desmantelamiento: un análisis de la cooperación española. En: MARTINEZ I. y GIL M. (Coord.)

(2014). Hacia 2015: Visiones del Desarrollo en Disputa, Undécimo Informe Anual de la Plataforma 2015 y Más, Editorial 2015 y Mas, Madrid

MARTÍNEZ I. y SANAHUJA J.A (2009). La Agenda Internacional de la Eficacia de la Ayuda y la Cooperación Descentralizada en España. Fundación Carolina – CeALCI, Madrid.

MAYNTZ R. (1998). Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza. En: CERRILLO A. (Coord.) (2005). La gobernanza hoy: 10 textos de referencia, INAP, Madrid.

----- (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. En: Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 21, octubre de 2001.

MENY I. y THOENIG J.C (1992). Las políticas públicas, Ariel, Barcelona.

MILLÁN N. (2010). Análisis de caso: España. En: Alonso J.A. (2010) (Dir.). Coherencia de políticas para el desarrollo en cinco donantes del CAD: lecciones para el caso español. Fundación Carolina-CeALCI, Madrid.

MORGENTHAU H. (1962). A political theory of foreign aid. En: American Political Science Review, Vol 56, N°2, pp 301-309.

NEWMAN, J. (2001). Modernizing governance: New Labor, Policy and Society. Sage, Londres.

NICANDRO C. (2001). Gobernabilidad y 'governance' democráticas: El confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional. En: Revista DHIAL, Desarrollo Humano e Institucional en América Latina #23. Magazine Electrónico del Instituto Internacional de Gobernabilidad.

NOHLEN D. (2003). El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México DF.

NOVALES B. (2015). Aid effectiveness and donor reforms in OECD countries: A comparison of the United Kingdom and Spain. A dissertation submitted to the University of Manchester for the degree of International Development Management in the Faculty of Humanities School of Environment, Education and Development, University of Manchester.

OLIVE I. (Coord. 2011). Nunca desaproveches una buena crisis: hacia una política pública española de desarrollo internacional. Informes Elcano N° 13, Real Instituto Elcano, Madrid. Disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano_es/publicacion?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/publicaciones/informe+elcano+13

OLIVE L. y PEREZ A. (2014). Cooperación financiera reembolsable: ¿qué hacen otros donantes y qué puede hacer España? Elcano Policy Paper 1/2014, 31 de marzo 2014. Disponible en:

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/cooperacion+y+desarrollo/policy-paper-olivie-perez-cooperacion-financiera-reembolsable-espana-donantes

PEREZ A. (2018). La ayuda internacional de gobiernos subnacionales y el caso particular de España. Documento de trabajo 3/2018 - 12/2/2018, Real Instituto Elcano. Disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt3-2018-perez-ayuda-internacional-gobiernos-subnacionales-caso-espana

PETERS G. (2000). Governance and Comparative Politics. En: PIERRE J. (Ed.). Debating Governance, Authority, Steering, and Democracy. Oxford University Press, New York.

PIERRE J. y PETERS G. (2000). Governance, Politics and the State. Macmillan Press, Londres.

PIERRE J. (2000). Understanding Governance. En: PIERRE J. (Ed.). Debating Governance, Authority, Steering, and Democracy. Oxford University Press, New York.

RAMÍREZ M.A. (2002). Una propuesta el análisis de la acción de gobiernos locales. Documento presentado en VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, 8-11 octubre de 2002.

RHODES R. A. (1997). Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability. Open University Press, Bristol.

----- (1996). La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno. En: CERRILLO A. (Coord.) (2005). La gobernanza hoy: 10 textos de referencia, INAP, Madrid.

RIQUELME F. (1993). Informe sobre la estructura administrativa y competencias en materia de cooperación al desarrollo. Documento del Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid.

ROSTOW W. (1973). Las etapas del crecimiento económico. Fondo de Cultura Económica, México D.F.

RUANO J.M. (2002) La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico. Documento presentado en VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, 8-11 octubre de 2002.

----- (2010). Acción pública y gobernanza: desafíos gerenciales y consecuencias políticas de la coproducción de servicios públicos. En: ARENILA M. (Coord.). La Administración Pública entre dos siglos. Ciencia de la Administración, Ciencia Política y Derecho Administrativo, INAP, Madrid.

RUIZ S. (2013). Aspectos básicos de la cooperación descentralizada. En: AAVV (2013). Cooperación descentralizada pública. Universitat Jaume I, Castellón.

SANAHUJA J.A (2016). Entre westfalia, southfalia y cosmópolis: la gobernanza global del desarrollo sostenible en el horizonte 2030. En: GARCIA C (Dir.) (2016). La tensión cosmopolita avances y límites en la institucionalización del cosmopolitismo. Tecnos, Madrid.

----- (2013). Transcripción de la comparecencia ante la Comisión de cooperación Internacional para el desarrollo del Senado. Ponencia de estudio sobre el desarrollo de nuevas fórmulas de gestión de la cooperación, 14 mayo de 2013.

----- (2009). Más y mejor ayuda?: la Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo. En: MESA M. (Coord.) Paz y conflictos en el siglo XXI: tendencias globales, Anuario 2007-2008, CEIPAZ – Fundación Cultura de Paz e Icaria Editorial, Madrid.

----- (2007). La política de cooperación española a partir de 2008: el reto de culminar las reformas. En: Quórum: revista de pensamiento iberoamericano, 2007, n.19, Pág. 37-55

----- (2006). Balance y perspectivas de un ciclo de reformas: la política de cooperación española, de 2004 a 2006. En: BENGOA J. y CALLEJÓN M. (2006). Los Objetivos del Milenio: movilización social y cambio de políticas. Cuarto Informe Anual de La Plataforma 2015 y Más, Los Libros de la Catarata, Madrid.

SANTISO C. (2003). The Paradox of Governance: Objective or Condition of Multilateral Development, SAIS Working Paper Series, WP/03/03.

SEN A. (1999). Development as freedom, Oxford University Press, Oxford

SEVIRINO JM. y RAY M (2009). The End of ODA: Death and Rebirth of a Global Public Policy. Working Paper Number 167, March 2009, Center for Global Development. <http://www.cgdev.org/content/general/detail/1421419/>

----- (2010). The End of ODA (II): The Birth of Hypercollective Action. Working Paper 218, June 2010, Center for Global Development <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1424253>

SOTILLO J.A. (2015). El reto de cambiar el mundo. La agenda 2030 de desarrollo sostenible. Catarata, IUDC-UCM, Madrid.

----- (2011). El sistema de cooperación para el desarrollo. Actores, formas y procesos. Catarata, IUDC-UCM, Madrid.

----- (2007). La política española de cooperación para el desarrollo: a la búsqueda de la mayoría de edad. En: Administración & Ciudadanía, Revista da Escola Galega de Administración Pública, Vol. 2 N°1, Pág. 93-113

- SOTILLO J.A. (Dir.) y OJEDA T. (Coord.) (2015). *Antología del Desarrollo*. Catarata, IUDC-UCM, Madrid.
- STOKER G. (2000). *Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance*. En: PIERRE J. (Ed.). *Debating Governance, Authority, Steering, and Democracy*. Oxford University Press, New York.
- STOKKE O. (2003). *Coherencia política en la cooperación al desarrollo: compromisos, obstáculos y oportunidades*. En: ALONSO J. A y FITZGERALD V. (2003). *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*. Catarata, Madrid.
- SUBIRATS J., KNOEPFEL P., LARRUE C. y VARONNE F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Editorial Ariel, Barcelona.
- SURASKY J. (2015). *Descolonización y desarrollo*. En: SOTILLO JA (Dir.) y OJEDA T (Coord.) (2015). *Antología del Desarrollo*. Catarata, IUDC-UCM, Madrid.
- TEIJO C. (2009). *Características generales y tendencias básicas del sistema internacional de ayuda al desarrollo*. En: RODRIGUEZ I. y TEIJO C. (Coord.). (2009) *Ayuda al desarrollo: piezas para un puzzle*. Libros Catarata, IUDC-UCM, Madrid
- TEZANOS S. y QUIÑONES A. (2013). *Desarrollo humano*. En: AAVV (2013). *Desarrollo humano, pobreza y desigualdades, Manuales sobre desarrollo y cooperación, Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica, Universidad de Cantabria, Santander*.
- TRINIDAD P. (2010). *El proceso de las relaciones en el ordenamiento internacional entre Colombia y España como dos Estados soberanos: una mirada desde España*. En: *Revista Electrónica Iberoamericana*. Volumen 4 No. 1, 2010. Pág. 116-146
- TOLEDANO J.M. y SAINZ H. (2011). *De los proyectos a los programas*. En: SOTILLO J.A. *El sistema de cooperación para el desarrollo. Actores, formas y procesos*. Catarata, IUDC-UCM, Madrid.
- UNCETA K. (Dir.), GUTIÉRREZ J. LABAIEN I., MARTÍNEZ M., MALAGÓN E., SABALZA M., UNAI VILLENA U., Y ZABALA I. (2011). *La cooperación descentralizada al desarrollo: una propuesta metodológica para su análisis y evaluación*. Hegoa, Universidad del País Vasco, Bilbao.
- URQUIJO M. (2014). *La teoría de las capacidades en Amartya Sen*. En: *Edetania: estudios y propuestas socioeducativas*, N° 46, Pág. 63-80.
- URRA F. (2008). *La cooperación española, de la adolescencia a la madurez*. En: *Política Exterior*, Vol. 22, N° 123, 2008. Pág. 113-121

VALIENTE C. (2015). La opinión pública española ante la cooperación internacional para el desarrollo. Estudios del CIS 2005-2015. MAEC, AECD, Universidad Carlos III, Madrid.

VALLES L.M. (2007). Ciencia Política. Una introducción. Sexta edición, Ariel, Barcelona.

VAN KERSBERGEN K. y VAN WAARDEN F. (2004). Governance as bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy. En: European Journal of Political Research, N° 43.

WOOD B. (Dir.). (2011). Informe Final sobre la Evaluación de la Aplicación de la Declaración de París. Instituto Danés de Estudios Internacionales. Disponible en <https://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/48278449.pdf>

ZIA A (2009). Postdesarrollo: más allá de la crítica. En: Revista Española de Desarrollo y Cooperación, N° 24, Pág. 15-26

ZURBRIGGEN C. (2003). Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona.

B. DOCUMENTOS E INFORMES

AECI (2004). Estrategia de la Cooperación Española para la Promoción de la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres. MAE, SECIP, Madrid.

----- (2008). Fondo para la Concesión de Microcréditos FCM 2008, MAE, AECI, Madrid.

AECID (2004). Cooperación Española en Colombia. Memoria 2001-2003. Oficina Técnica de Cooperación, Embajada de España en Colombia, Bogotá.

----- (2011). AECID en Colombia. Memoria de la Oficina Técnica de Cooperación de la AECID en Colombia 2006-2010. AECID Colombia, Bogotá.

----- (2011). Marco de Asociación País Colombia-España 2011-2014. AECID Colombia.

----- (2015). Marco de Asociación País Colombia-España 2015-2018. AECID Colombia.

----- (2018). AECID en Colombia. Memoria de la Oficina Técnica de Cooperación de la AECID en Colombia 2015-2016-2017. AECID Colombia

BANCO MUNDIAL (1991). World Development Report 1991. The Challenge of Development, Oxford University Press, Washington D.C.

----- (1997). Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación, Oxford University Press, Washington D.C.

CES (2005). Cooperación y Acción Exterior. Colección Informes CES, #3 2005, Madrid.

CAD (2016). Examen de Pares: España 2016. OCDE, MAEC, Madrid.

----- (2011). Examen de Pares 2011 España, MAEC, Madrid

----- (2007). Examen Inter Pares del CAD relativo a España. MAEC, Madrid.

----- (2002). Examen de la Cooperación Española 1999-2001: recomendaciones e informes de la Secretaría del CAD. MAE, Madrid.

----- (2000). El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE): Doctrina y Actividades. MAEC, Madrid.

COMISIÓN EUROPEA (2020). Eurobarómetro Especial 512. Los ciudadanos de la UE y la cooperación al desarrollo. Noviembre - diciembre 2020.

----- (2018). Eurobarómetro Especial 476. Los ciudadanos de la UE y la cooperación al desarrollo. Junio - julio 2018.

CONSEJO DE COOPERACIÓN (2020). Un nuevo sistema de cooperación al desarrollo para hacer realidad la Agenda 2030: propuestas de reforma. Informe del Grupo de Trabajo de Capacidades y Recursos del Consejo de Cooperación. Disponible en http://www.consejocooperacion.es/wp-content/uploads/2020/10/NUEVO_STMA_COOP_PARA_AG_2030-Ptas_MejoraInforme_GT_Capacidades_Cons_Coop-marzo_2020.pdf

----- (2013). Informe sobre el IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016. MEAEC-Consejo de Cooperación al Desarrollo, Madrid.

----- (2009). Informe sobre el Plan Director 2009-2012. MAEC, Madrid

----- (2005). Dictamen sobre el Plan Director 2005-2008. MAEC, Madrid.

INTERMÓN (2019). Informe la Realidad de la Ayuda 2019. De la década perdida a la Agenda 2030. Oxfam Intermón. Disponible en: http://www.realidadayuda.org/Informe_RDA_2019_FINAL_270619.pdf

----- (2014). Informe La Realidad de la Ayuda 2013. Intermón Oxfam, Disponible en: <http://www.oxfamintermon.org/es/documentos/19/03/14/realidad-de-ayuda-2013>

----- (2010). Las relaciones bilaterales entre España y Colombia ¿Dónde quedan los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario? Informe de Intermón Oxfam

<http://www.oxfamintermon.org/es/documentos/09/09/10/relaciones-bilaterales-entre-espana-colombia>

MAEC (2013). Plan Director de la Cooperación Española 2013-2014. MAEC-SGCID. Madrid.

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

----- (2006). Plan de Actuación Especial Colombia 2006-2008. MAEC-SECI, Madrid.

----- (2005). Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008. MAEC-SECI, Madrid.

Moción de la Comisión de Asuntos Exteriores sobre la Cooperación Internacional de España para el Desarrollo. BOCG, Senado, Serie 1, número 98, de 1 de octubre de 1984

OCDE (2011). Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, Busan. OCDE. Disponible en http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/images/stories/hlf4/OUTCOME_DOCUMENT - FINAL ES.pdf

----- (2008). Programa de Acción de Accra. OCDE, París. Disponible en <http://www.oecd.org/dac/aideffectiveness/41202012.pdf>

----- (2005). Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda. OCDE, París. Disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>

----- (1998). El papel de la cooperación en los albores del siglo XXI. OCDE, París.

ONU (1945). Carta de las Naciones Unidas. San Francisco, 1945. Disponible en <https://www.un.org/es/about-us/un-charter>

----- (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos. Resolución 217 A (III) de 10 de diciembre de 1948. Disponible en <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

----- (1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Disponible en <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

----- (2000). Declaración del Milenio. Resolución aprobada por la Asamblea General. A/RES/55/2.

----- (2015a). Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2015. Disponible en https://www.undp.org/content/undp/es/home/sdgoverview/mdg_goals.html

- (2015b). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Resolución aprobada por la Asamblea General. A/RES/70/1
- (2015c). Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Agenda de Acción de Addis Abeba). Resolución aprobada por la Asamblea General, A/RES/69/313.
- (2020). Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2020. Disponible en <https://unstats.un.org/sdgs/report/2020/>
- PNUD (1990). Informe de Desarrollo Humano 1990. Definición y medición del Desarrollo Humano. Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- (2002). Informe de Desarrollo Humano 2002. Profundizar la democracia en un mundo fragmentado. Ediciones Mundi-Prensa, Nueva York.
- (2003). Informe de Desarrollo Humano 2003. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza. Ediciones Mundi-Prensa, Nueva York.
- (2010). Informe sobre Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano, Oxford University Press, Nueva York.
- (2016). Informe sobre Desarrollo Humano 2016. Desarrollo humano para todas las personas. PNUD, Nueva York.
- PSOE (2008). Programa electoral elecciones generales 2008. <https://www.psoe.es/media-content/2015/03/Programa-Electoral-Generales-2008.pdf>
- (2004). Programa electoral elecciones generales 2004. <http://web.psoe.es/source-media/000000348500/000000348570.pdf>
- PP (2011). Programa electoral del Partido Popular 2011. <https://www.pp.es/conocenos/programas>
- (2004). Programa electoral del Partido Popular 2000. <https://www.pp.es/conocenos/programas>
- (1996). Programa electoral del Partido Popular 1997. <https://www.pp.es/conocenos/programas>
- SECIPI (2001). Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004. MAEC, Madrid.
- SGCID (2017). Meta síntesis del conocimiento generado por la cooperación española ¿atrapada en el tiempo? MAEC, SGCID, Madrid.
- AZNAR J.M. (1996). Discurso de investidura 3 de mayo de 1996. Recuperado de <http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/presidentes/Paginas/InvestiduraAznar1996.aspx>

----- (2000). Discurso de investidura 25 de abril de 2000. Recuperado de <http://www.europapress.es/nacional/noticia-discurso-debate-investidura-jose-maria-aznar-2000-20160301102528.html>

RODRIGUEZ Z. J.L. (2004). Discurso de investidura 15 de abril de 2004. Recuperado de <http://www.beersandpolitics.com/discursos/jose-luis-rodriguez-zapatero/sesion-de-investidura-2004/150>

----- (2008). Discurso de investidura 8 de abril de 2008. Recuperado de <http://www.beersandpolitics.com/discursos/jose-luis-rodriguez-zapatero/discurso-de-investidura-2008/112>

----- (2008). En interés de España: una política exterior comprometida, 17 de junio de 2008. Recuperado de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/00027

C. NORMATIVA

Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo. BOE núm. 162, de 8 de julio de 1998. BOE núm. 171, de 19/07/2006.

Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos. BOE núm. 171, de 19 de julio de 2006

Ley 36/2010, de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo. BOE núm. 257, de 23/10/2010.

Real Decreto-ley 16/1976, de 24 de agosto, por el que se dictan medidas fiscales, de fomento de la exportación y del comercio interior. BOE núm. 204, de 25 de agosto de 1976.

Real Decreto por el que se modifica el 509/1977, de 25 de febrero, sobre composición y normativa de la Comisión Interministerial para la Ayuda al Desarrollo. BOE núm. 225, de 20 de septiembre de 1977.

Real Decreto 2411/1979, de 11 de octubre, por el que se reorganiza el Instituto de Cooperación Iberoamericana. BOE núm. 249, de 17 de octubre de 1979.

Real Decreto 1485/1985, de 28 de agosto, por el que se determina la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y se suprime determinado Organismo autónomo del Departamento. BOE núm. 207, de 29 de agosto de 1985.

Real Decreto 1527/1988, de 11 de noviembre, por el que se reestructura la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, con refundición de los Organismos autónomos adscritos a la misma. BOE núm. 307, de 23 de diciembre de 1988.

Real Decreto 795/1995, de 19 de mayo, por el que se crea y regula el Consejo de Cooperación al Desarrollo. BOE núm. 120, de 20 de mayo de 1995.

Real Decreto 281/2001, de 19 de marzo, sobre competencias, funciones, composición y organización del Consejo de Cooperación al Desarrollo. BOE núm. 68, de 20 de marzo de 2001.

Real Decreto 562/2004, de 19 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. BOE núm. 96, de 20 de abril de 2004.

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. BOE núm. 283, de 26/11/2007.

Real Decreto 342/2012, de 10 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. BOE núm. 36, de 11 de febrero de 2012

Real Decreto 690/1990, de 1 de junio, sobre adscripción de puestos de trabajo a los funcionarios de Carrera Diplomática. BOE núm. 134, de 5 de junio de 1990.

Real Decreto 674/1993, de 7 de mayo, sobre provisión de puestos de trabajo en el extranjero y ascensos de los funcionarios de la Carrera Diplomática. BOE núm. 124, de 25 de mayo de 1993.

Real Decreto 2217/2004, de 26 de noviembre, sobre competencias, funciones, composición y organización del Consejo de Cooperación al Desarrollo. BOE núm. 286, de 27/11/2004

Real Decreto 639/2011, de 9 de mayo, por el que se modifica el Real Decreto 2217/2004, de 26 de noviembre, sobre competencias, funciones, composición y organización del Consejo de Cooperación al Desarrollo. BOE núm. 125 de 26 de mayo de 2011

Real Decreto 1424/2012, de 11 de octubre, por el que se modifica el Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, aprobado por Real Decreto 1403/2007, de 26 de octubre, se adecuan otros órganos colegiados en materia de cooperación. BOE núm. 249, de 16 de octubre de 2012.

D. ENTREVISTAS REALIZADAS

Código	Cargo	Fecha
E01	Responsable ONGD durante el periodo de estudio	Realizada mediante cuestionario <i>on line</i> el 16/11/2017
E02	Experto	Realizada mediante cuestionario <i>on line</i> el 07/12/2017

E03	Responsable en la SECI entre 2004-2009	Realizada vía Skype el 27/12/2017
E04	Responsable de unidad en la AECID entre 2008-2012	Realizada vía Skype el 12/02/2018
E05	Responsable en la AECID 1998-2006 y directivo ONGD en la actualidad	Realizada en Madrid el 04/06/2018
E06	Responsable con funciones varias en AECID y SECI entre 2012-2018	Realizada en Madrid el 06/06/2018
E07	Responsable en DGPOLDE entre 2004-2008.	Realizada en Madrid el 05/06/2018
E08	Funcionario y responsable en la AECID	Realizada en Madrid el 07/06/2018.
E09	Diplomático con responsabilidades directivas y de representación en OOII	Realizada en Madrid el 07/06/2018
E10	Técnico DGPOLDE y actualmente en OTC	Realizada en Bogotá el 20/06/2018
E11	Responsable con funciones directivas en otras instituciones del sistema	Realizada de forma telefónica el 25/05/2018
E12	Responsable ONGD durante el periodo de estudio	Realizada vía Skype 19/10/2019
E13	Integrante del gabinete de la SECI entre 2012-2018	Realizada vía Skype 19/10/2019
E14	Integrante del gabinete de la DGPOLDE entre 2004-2008	Realizada vía Skype el 12/02/2020
E15	Diplomático con funciones de gabinete en diferentes momentos del periodo de estudio	Entrevista realizada vía Skype el 17/10/2020
E16	Diplomático con funciones directivas en diferentes momentos del periodo de estudio	Entrevista realizada vía Skype el 21/10/2020

E17	Diplomático con funciones de gabinete diferentes momentos del periodo de estudio	Entrevista realizada vía Skype el 20/11/2020
E18	Funcionario de la AECID con diferentes funciones de dirección y consejería en el periodo de estudio	Realizada vía TEAMS el 10/10/2020
E19	Técnico económico y comercial del Estado con funciones varias en la SEC durante el periodo de estudio	Entrevista realizada vía Skype el 08/07/2020

GUIÓN ENTREVISTAS SEMIESTRUCTURADAS

1. En términos generales, en la cooperación española se observa una tendencia de reformulación o reorientación cada vez que se produce una alternancia política en el gobierno. ¿Podría afirmarse que dicha tendencia responde a la existencia de diferencias en la forma de concebir la política de cooperación internacional para el desarrollo por parte de los dos grandes partidos políticos y de ser así, cuál es la diferencia o el cambio que se ha producido entre los gobiernos del PP y los gobiernos del PSOE?
2. Desde un punto de vista operativo, ¿cómo se han materializado los cambios o diferencias de concepción en la política de cooperación entre los dos partidos y qué efecto práctico han tenido?
3. Con independencia de la importancia que le pueda asignar o no un gobierno en particular, ¿existe algún factor sectorial o externo que permita explicar el peso o prioridad que se la ha asignado a la cooperación española como política pública en los últimos 20 años?
4. Desde la promulgación de la Ley de Cooperación en 1998, la cooperación española ha experimentado un proceso de mejora desde un punto de vista doctrinal, alineamiento con la agenda internacional e incremento de recursos destinados a la AOD. No obstante, las reformas o cambios en el plano institucional y de gestión no se han logrado implementar plenamente y en algunos casos, no han trascendido el plano discursivo. En su opinión, ¿cómo se podría explicar esta paradoja?
5. Además de la conocida dualidad de intereses entre objetivos económicos y comerciales y de promoción del desarrollo humano y lucha contra la pobreza, ¿existe algún otro tipo de intereses sectoriales o corporativos que hayan tenido efectos en la política de cooperación y de ser así, cómo se han manifestado?

6. ¿En la compleja configuración del sistema de cooperación cuáles son los actores que mayor peso o influencia han tenido en la política y como se ha expresado dicha influencia?
7. ¿Existe algún actor que no haga parte del sistema de cooperación y aun así haya podido condicionar o influir en la política pública?
8. ¿La orientación de la política exterior y de la política económica y comercial de los gobiernos del PP y el PSOE ha tenido efectos en la política de cooperación y como se ha concretado?
9. ¿Ha existido algún actor o interés que se haya visto más o menos favorecido en los gobiernos del PP y el PSOE?
10. Tras el consenso alcanzado con la promulgación de la Ley de Cooperación y el reconocimiento nacional e internacional de su importancia durante la segunda legislatura de gobierno del PP en el periodo 1998-2002 se produce lo que algunos expertos denominan la ruptura del ímpetu reformador y limitada aplicación de la Ley. En su opinión, ¿Por qué se produce esta ruptura y cuáles son sus efectos más representativos?
11. ¿Existe algún tipo de factor o actor externo al sistema de cooperación que haya podido favorecer o en su caso, impedir esta ruptura?
12. Los dos gobiernos del PSOE durante el periodo 2004-2011 han sido reconocidos como los de mayor liderazgo, avance doctrinal e incremento de recursos en la política de cooperación. No obstante, algunas de las denominas carencias o problemas estructurales de la cooperación española no lograron resolverse. ¿Por qué se produce esta situación y cómo podría explicarse que el avance doctrinal y el aumento de recursos no hubiese repercutido una mejora del sistema institucional y de gestión?
13. ¿Existe algún tipo de factor o actor externo al sistema de cooperación que haya podido favorecer o en su caso, impedir las reformas institucionales y de gestión previstas durante este periodo?
14. Además de las reestructuraciones y cambios de denominación, han existido diferencias o cambios representativos en la arquitectura institucional y el sistema de gestión de la cooperación española entre los gobiernos del PP y el PSOE y de ser así como se han concretado?
15. En el caso específico de la cooperación bilateral con un país como Colombia, ¿han existido diferencias entre los dos partidos y cómo se han manifestado?
16. ¿Existe o ha existido algún actor del sistema de cooperación con un interés e influencia específica en la cooperación española con Colombia?
17. Aparte de los actores del sistema, ¿existe algún otro agente que haya podido influir en la cooperación española en Colombia?

18. Los cambios marco en la orientación de la política en la arquitectura institucional y el sistema de gestión de la cooperación española han tenido algún tipo de efecto en la cooperación bilateral con Colombia?
19. Desde la definición de Colombia como país prioritario para la cooperación española la contribución a la paz y/o la prevención de conflictos han sido uno de sus principales objetivos. No obstante, al analizar los datos de la AOD, se observa una tendencia a su concentración en cooperación reembolsable bajo la modalidad de los créditos FAD, el Fondo de Concesión de Microcréditos e incluso el FONPRODE, así como con un escaso peso de la cooperación no reembolsable, centrada principalmente el Fondo del Agua, subvenciones a ONGD y contribuciones al sistema de la ONU. ¿Cómo se podría explicar esta situación?
20. Al margen de la justificación y contabilización, ¿Cuál ha sido el efecto práctico del ciclo de planificación de la cooperación española en Colombia?
21. ¿La denominada implementación en terreno y el trabajo de la Oficina Técnica de Cooperación (OTC) tiene alguna dinámica o esquema particular que genere algún tipo de efecto en la cooperación bilateral con Colombia?
22. ¿En el caso específico de la OTC, su trabajo se ve afectado por la presencia o actuación de otros actores institucionales vinculados a la acción exterior como por ejemplo la Oficina Comercial o las representaciones de otros ministerios?