

# **COOPERACIÓN AL DESARROLLO**

*Raúl de Arriba Bueno (Universidad de Valencia)*

## **Índice**

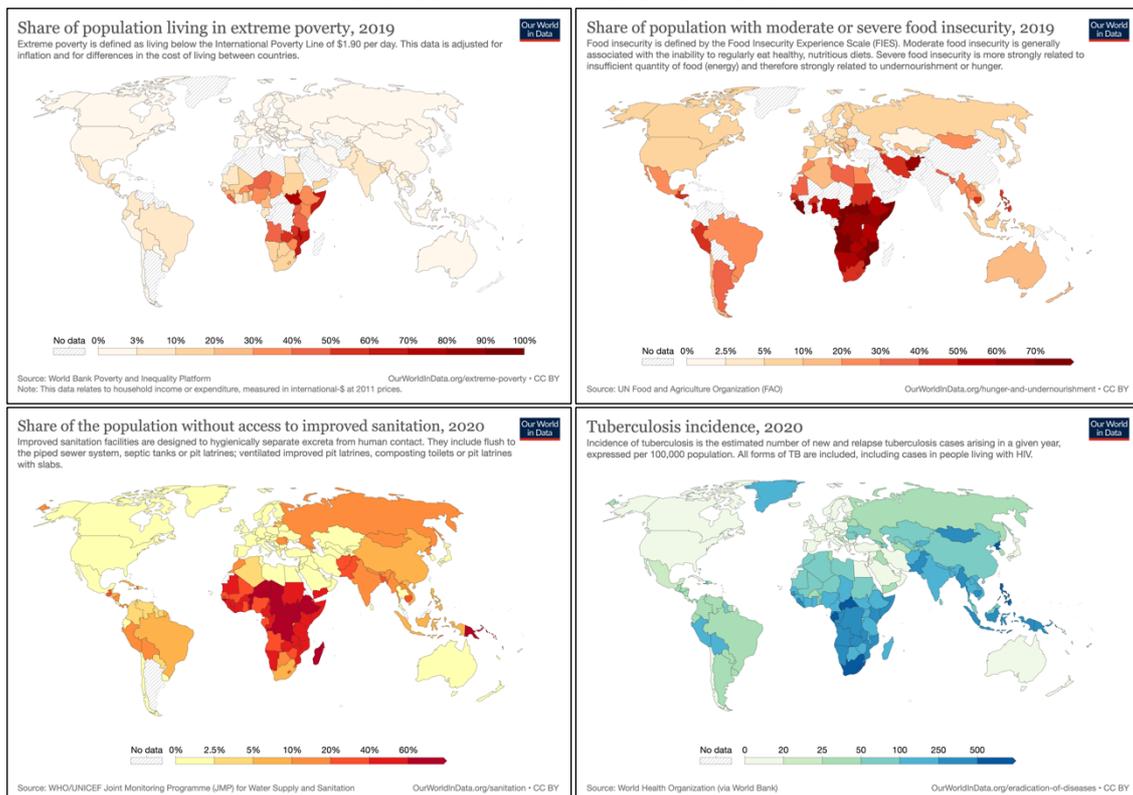
CAPÍTULO 1. Contenido y modalidades de la cooperación al desarrollo .....	2
CAPÍTULO 2. Actores y prácticas de la cooperación al desarrollo .....	17
CAPÍTULO 3. La ayuda oficial al desarrollo: donantes, beneficiarios y prioridades .....	33
CAPÍTULO 4. La cooperación internacional al desarrollo .....	54
CAPÍTULO 5. La cooperación española al desarrollo .....	77
CAPÍTULO 6. Desafíos de la cooperación al desarrollo .....	98
BIBLIOGRAFÍA.....	104

# CAPÍTULO 1. CONTENIDO Y MODALIDADES DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

## 1.1. INTRODUCCIÓN

Vivimos en un mundo donde, a pesar de los avances intelectuales, tecnológicos y políticos, existen muchas personas que sufren graves privaciones. Muchas de estas privaciones tienen que ver con la pobreza, el hambre, la salud, la educación o la falta de acceso a servicios sociales básicos y afectan a millones de personas en el planeta. El gráfico 1 muestra, a modo de ejemplo y en este orden, los mapas de la pobreza en el mundo, la inseguridad alimentaria, la falta de instalaciones de saneamiento o la incidencia de la tuberculosis.

Gráfico 1. Privaciones en el mundo



Fuente: Our World in Data

A la vista de estos problemas, conviene hacer dos observaciones. La primera de ellas es que estos problemas se concentran especialmente en una parte del mundo denominada, de forma convencional, países en vías de desarrollo. Como puede verse en el gráfico 2, las diferencias entre países ricos y pobres son enormes. Qatar tiene la mayor renta per cápita del mundo con 116.936\$, mientras que República Centroafricana solo

suma 661\$. La mortalidad infantil hasta 5 años es 0,21% en Islandia frente a 12,7% en Somalia. La esperanza de vida al nacer en Japón es 84,1 años y en Sierra Leona solo 51 años. La escolarización media de la población adulta en Alemania asciende a 14,1 años, mientras que en Burkina Faso es solo 1,5 años. Eso no significa que el mundo desarrollado esté exento de este tipo de problemas, aunque su magnitud es considerablemente menor que en el Sur.

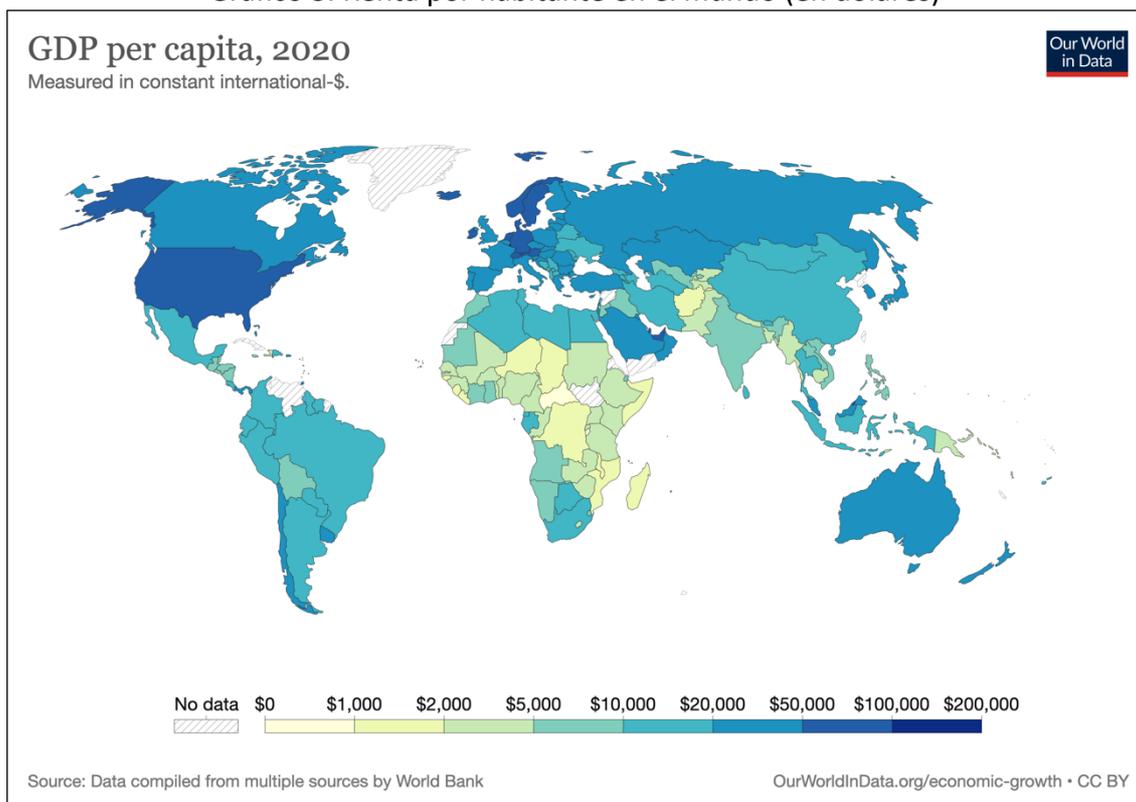
Gráfico 2. La desigualdad de los problemas



Fuente: Our World in Data

La segunda observación es que estas privaciones son consecuencia o están vinculadas a problemas de subdesarrollo y desigualdad. Como muestra el gráfico 3, en los países desarrollados se acumula la mayor parte de la renta del planeta.

Gráfico 3. Renta por habitante en el mundo (en dólares)



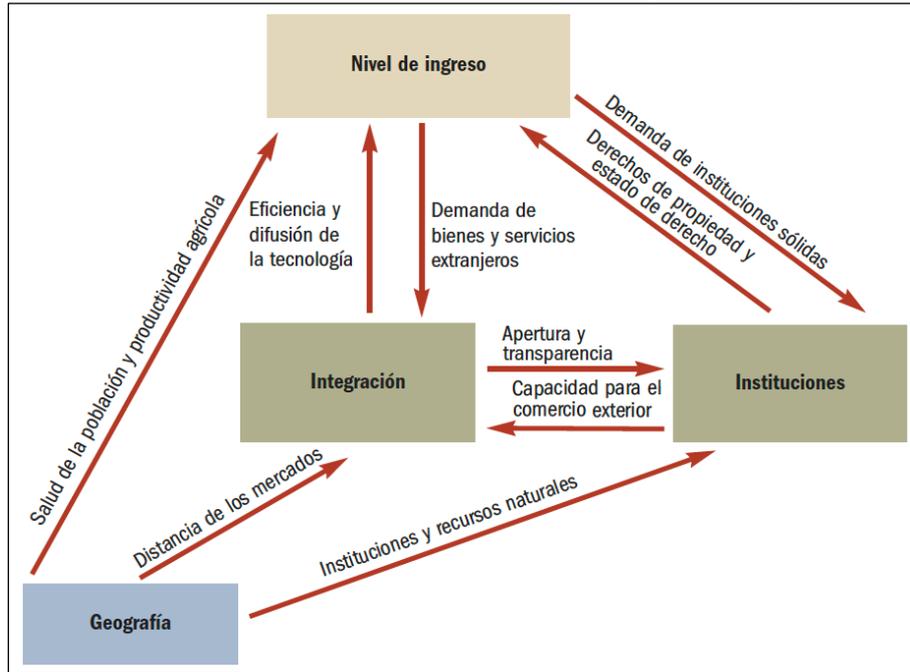
Fuente: Our World in Data

Los determinantes del nivel de desarrollo de un país son complejos y están entrecruzados. Rodrik y Subramanian<sup>1</sup> reducen las causas a tres y señalan que el origen de los problemas de desarrollo no radica tanto en cuestiones geográficas (determinantes naturales) o en el grado de integración en la globalización (apertura comercial), sino en la calidad de las instituciones, es decir, en la capacidad para desplegar políticas apropiadas (gráfico 4). Por tanto, la implementación de políticas que favorecen el desarrollo es el elemento más determinante para solucionar las privaciones humanas en el mundo (gráfico 5). Según estos autores, la calidad institucional puede incrementar sustancialmente la renta, algo que no pueden hacer por sí solas ni la integración mundial ni la geografía<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> D. Rodrik y A. Subramanian: “La primacía de las instituciones”, en Finanzas & Desarrollo, junio 2003.

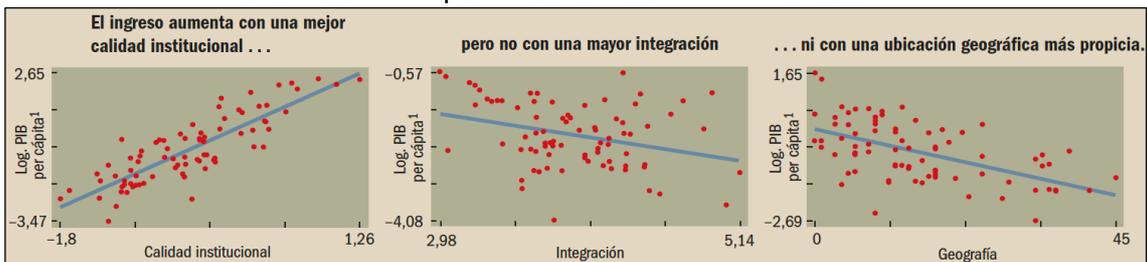
<sup>2</sup> Los indicadores de integración y de geografía son la relación comercio exterior/PIB y la distancia del ecuador, respectivamente. El PIB per cápita está expresado en términos de paridad del poder adquisitivo.

Gráfico 4. Los determinantes de la renta de un país según Rodrik y Subramanian



Fuente: Rodrik y Subramanian

Gráfico 5. La importancia de la calidad institucional



Fuente: Rodrik y Subramanian

Al margen de la responsabilidad que tienen los países en desarrollo sobre estos problemas y la oportunidad de que disponen para intentar solucionarlos, tanto a través de políticas de desarrollo económico de perspectiva amplia como mediante políticas públicas más concretas dirigidas a problemas concretos, también los países desarrollados despliegan políticas de cooperación al desarrollo con capacidad para incidir en los problemas del Sur<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Aunque tradicionalmente, la ayuda al desarrollo procede del Norte y su destino es el Sur, hay que destacar que desde hace unos años está cogiendo impulso la cooperación entre países del Sur.

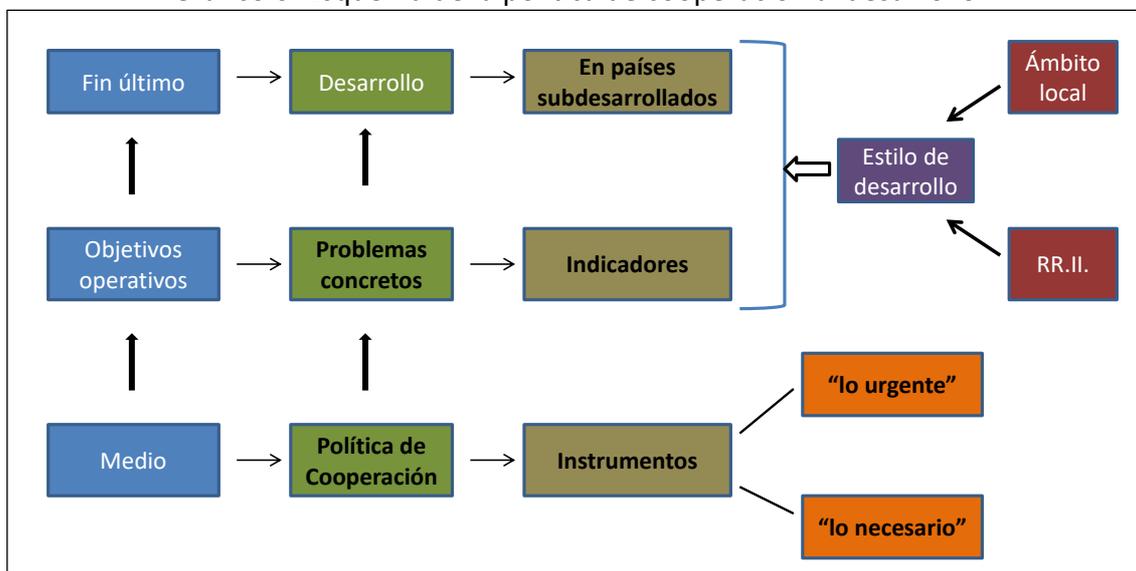
## 1.2. CONCEPTO DE COOPERACIÓN AL DESSARROLLO

### DEFINICIÓN

La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo española (Ley 23/1998, de 7 de julio) define con claridad la cooperación al desarrollo. En su artículo 1, la concreta como “el conjunto de recursos y capacidades que España pone a disposición de los países en vías de desarrollo, con el fin de facilitar e impulsar su progreso económico y social, y para contribuir a la erradicación de la pobreza en el mundo en todas sus manifestaciones”. Para ello, la cooperación atenderá “la defensa y protección de los Derechos humanos y las libertades fundamentales, las necesidades de bienestar económico y social, la sostenibilidad y regeneración del medio ambiente, en los países que tienen elevados niveles de pobreza y en aquellos que se encuentran en transición hacia la plena consolidación de sus instituciones democráticas y su inserción en la economía internacional.”

El gráfico 6 representa de forma esquemática la estructura de la política de cooperación al desarrollo.

Gráfico 6. Esquema de la política de cooperación al desarrollo



Fuente: elaboración propia

El diseño de la política económica, o cualquier política pública, responde a un esquema fines-medios en el que, en primer lugar, se define el fin último de la actuación; a continuación, se concreta dicho fin en uno o varios objetivos más operativos; y, finalmente, se seleccionan los medios capaces de afectar a los objetivos operativos.

Cada política pública concreta debe especificar cada uno de estos tres niveles según su espacio de intervención. En el caso de la cooperación al desarrollo, el fin último es el desarrollo en los países en vías de desarrollo. Los objetivos más operativos se definen en función de los problemas concretos que están vinculados con la falta de desarrollo y se consideren prioritarios. En este nivel, es preciso escoger qué indicadores son los más apropiados, tanto para hacer un buen diagnóstico de los problemas como para, posteriormente, comprobar la eficacia de la acción política desplegada. Por último, la política de cooperación se concreta en la movilización de un conjunto de instrumentos de diverso tipo que deben tener capacidad para resolver los problemas concretos seleccionados como objetivos operativos y, en definitiva, mejorar el nivel de desarrollo de los países beneficiarios de la cooperación.

### ***LOS PAÍSES DONANTES***

Tradicionalmente, la ayuda al desarrollo ha procedido de los países desarrollados y el destino ha sido el mundo en desarrollo (cooperación Norte-Sur). Esto plantea la difícil cuestión de identificar qué países son considerados desarrollados y cuáles son subdesarrollados o en vías de desarrollo. El concepto de desarrollo es amplio y controvertido y hace referencia a un fenómeno poliédrico. De forma convencional, y a los efectos de analizar las políticas de desarrollo en la práctica, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) delimita la cooperación Norte-Sur a la desplegada por 29 países, los países miembros del CAD en la actualidad, además de la Unión Europea:

Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Alemania, Italia, Holanda, Noruega, Portugal, Suecia, Suiza, Reino Unido, Finlandia, Islandia, Irlanda, Luxemburgo, Grecia, España, Eslovenia, República Checa, Eslovaquia, Hungría, Polonia, Canadá, Estados Unidos, Japón, Corea del Sur, Australia y Nueva Zelanda.

A parte de estos países, hay otros catalogados como países en vías desarrollo o economías emergentes que también destinan fondos a la cooperación al desarrollo, como China, Brasil, Turquía, México, India, Arabia Saudí, etc. En estos casos, los programas y ayuda desplegados se clasifican como cooperación Sur-Sur.

## **LOS PAÍSES BENEFICIARIOS**

En el plano académico existe cierta confusión y falta de consenso a la hora de identificar cuáles son países en desarrollo y qué indicadores deben utilizarse para caracterizarlos. Una definición que acota bastante bien la realidad de estos países es la proporcionada por Sunkel y Paz<sup>4</sup>: “la problemática del subdesarrollo económico consiste precisamente en ese conjunto de fenómenos que se traducen en desigualdades flagrantes de riqueza y de pobreza, en estancamiento, en retraso respecto de otros países, en potenciales productivas desaprovechadas, en dependencia económica, cultural, política y tecnológica”.

La solución empleada en la práctica real la proporciona el Banco Mundial, que establece la renta per cápita como criterio para clasificar a todos los países del mundo según su nivel de desarrollo<sup>5</sup>. De acuerdo con los niveles establecidos a 1 julio de 2022, se identifican tres grupos de países:

- Países de renta baja: con renta per cápita menor a 1.086 dólares
- Países de renta media-baja: con renta per cápita entre 1.086 y 4.255 dólares
- Países de renta media-alta: con renta per cápita entre 4.256 y 13.205 dólares
- Países de renta alta: con renta per cápita mayor a 13.205 dólares

Sobre la base de los umbrales establecidos por el Banco Mundial, la OCDE elabora la lista completa de los países receptores de la ayuda al desarrollo. La lista incluye todos los países de renta media y baja, con excepción de los miembros del G8, los miembros de la Unión Europea y los países con fecha firme de entrada en la Unión Europea. También incluye los denominados Países Menos Adelantados, definidos en este caso por Naciones Unidas, como los países más pobres y vulnerables del planeta. La lista completa de los beneficiarios de la ayuda para 2022 y 2023 es la siguiente:

---

<sup>4</sup> O. Sunkel y P. Paz: El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo. Siglo XXI. 1970

<sup>5</sup> La renta per cápita es un indicador muy rudimentario del desarrollo de un país. Por esa razón, otras instituciones miden el desarrollo con indicadores que intentan reflejar de forma algo más precisa este fenómeno. Un buen ejemplo de ello es el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, que utiliza el Índice de Desarrollo Humano. Este indicador recoge de forma integrada, además de la variable renta, otras variables de salud y educación.

Lista de países receptores para 2022 y 2023

<i>Países menos adelantados</i>	<i>Otros países de renta baja</i>	<i>Países de renta media-baja</i>	<i>Países de renta media-alta</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Afganistán</li> <li>• Angola</li> <li>• Bangladesh</li> <li>• Benín</li> <li>• Bután</li> <li>• Burkina Faso</li> <li>• Burundi</li> <li>• Camboya</li> <li>• Chad</li> <li>• Comoras</li> <li>• Eritrea</li> <li>• Etiopía</li> <li>• Gambia</li> <li>• Guinea</li> <li>• Guinea-Bissau</li> <li>• Haití</li> <li>• Islas Salomón</li> <li>• Kiribati</li> <li>• Lesoto</li> <li>• Liberia</li> <li>• Madagascar</li> <li>• Malawi</li> <li>• Malí</li> <li>• Mauritania</li> <li>• Mozambique</li> <li>• Myanmar</li> <li>• Nepal</li> <li>• Níger</li> <li>• República Centrafricana</li> <li>• República Democrática del Congo</li> <li>• República Democrática Popular de Lao</li> <li>• Ruanda</li> <li>• Tanzania</li> <li>• Santo Tomé y Príncipe</li> <li>• Senegal</li> <li>• Sierra Leona</li> <li>• Somalia</li> <li>• Sudán</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Corea del Norte</li> <li>• República Árabe de Siria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Argelia</li> <li>• Belice</li> <li>• Bolivia</li> <li>• Cabo Verde</li> <li>• Camerún</li> <li>• Cisjordania y Franja de Gaza</li> <li>• Congo</li> <li>• Costa de Marfil</li> <li>• Egipto</li> <li>• El Salvador</li> <li>• Esuatini</li> <li>• Filipinas</li> <li>• Ghana</li> <li>• Honduras</li> <li>• India</li> <li>• Indonesia</li> <li>• Irán</li> <li>• Kenia</li> <li>• Kirguistán</li> <li>• Marruecos</li> <li>• Micronesia</li> <li>• Mongolia</li> <li>• Nicaragua</li> <li>• Nigeria</li> <li>• Pakistán</li> <li>• Papua New Guinea</li> <li>• Samoa</li> <li>• Sri Lanka</li> <li>• Tayikistán</li> <li>• Tokelau</li> <li>• Túnez</li> <li>• Ucrania</li> <li>• Uzbekistán</li> <li>• Vanuatu</li> <li>• Vietnam</li> <li>• Zimbabue</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Albania</li> <li>• Argentina</li> <li>• Armenia</li> <li>• Azerbaiyán</li> <li>• Bielorrusia</li> <li>• Bosnia-Herzegovina</li> <li>• Botsuana</li> <li>• Brasil</li> <li>• China</li> <li>• Colombia</li> <li>• Costa Rica</li> <li>• Cuba</li> <li>• Dominica</li> <li>• Ecuador</li> <li>• Fiyi</li> <li>• Gabón</li> <li>• Georgia</li> <li>• Granada</li> <li>• Guatemala</li> <li>• Guinea Ecuatorial</li> <li>• Guyana</li> <li>• Iraq</li> <li>• Islas Marshall</li> <li>• Jamaica</li> <li>• Jordán</li> <li>• Kazakstán</li> <li>• Kosovo</li> <li>• Líbano</li> <li>• Libia</li> <li>• Macedonia del Norte</li> <li>• Malasia</li> <li>• Maldivas</li> <li>• Mauricio</li> <li>• México</li> <li>• Moldavia</li> <li>• Montenegro</li> <li>• Montserrat</li> <li>• Namibia</li> <li>• Nauru</li> <li>• Niue</li> <li>• Panamá</li> <li>• Paraguay</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sudán del Sur</li> <li>• Tanzania</li> <li>• Timor-Leste</li> <li>• Togo</li> <li>• Tuvalu</li> <li>• Uganda</li> <li>• Yemen</li> <li>• Yibuti</li> <li>• Zambia</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perú</li> <li>• República Dominicana</li> <li>• Santa Elena</li> <li>• Santa Lucía</li> <li>• San Vicente y las Granadinas</li> <li>• Serbia</li> <li>• Sudáfrica</li> <li>• Surinam</li> <li>• Tailandia</li> <li>• Tonga</li> <li>• Turkmenistán</li> <li>• Turquía</li> <li>• Venezuela</li> <li>• Wallis y Futuna</li> </ul>
---	--	--	---

Fuente: <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/>

Esta lista se revisa cada tres años. Si algún país supera durante tres años seguidos el umbral de renta alta, desaparece de la lista de país beneficiario.

Hay que indicar también que ser miembro de la OCDE o del CAD-OCDE no influye en las posibilidades de un país de ser calificado como país beneficiario de ayuda. De hecho, algunos miembros de la OCDE han estado en la lista de beneficiarios de ayuda. En la actualidad, ningún país del DAC-OCDE está en la lista. Tampoco salir de la lista de beneficiarios de ayuda es una exigencia para formar parte del DAC-OCDE. Por otra parte, existen países que son tanto donantes como receptores de ayuda, como Turquía, Tailandia, etc.

### **1.3. OBJETIVO DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO**

#### ***PROMOCIÓN DEL DESARROLLO***

Los problemas que sufren los países en desarrollo son numerosos y de naturaleza diversa: desigualdad, desarticulación productiva, dependencia, endeudamiento externo, pobreza, hambre, analfabetismo, problemas de salud, medioambientales, brecha de género, violencia, vulneración de derecho civiles, etc. Ante esta variedad y pluralidad de problemas, la política de cooperación al desarrollo debe establecer con claridad cuáles son sus objetivos. En el caso de la cooperación española, por ejemplo, los objetivos definidos en la ley 23/1998 se enmarcan en el fin último de promover el

desarrollo sostenible humano, social y económico para contribuir a la erradicación de la pobreza en el mundo. De forma concreta, los objetivos perseguidos son:

- A. Fomentar un crecimiento equitativo, favoreciendo las condiciones para el logro de un desarrollo autosostenido, propiciando una mejora en el nivel de vida de las poblaciones beneficiarias, en general, y de sus capas más necesitadas, en particular, y promoviendo mayores garantías de estabilidad y participación democrática en el marco del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales de mujeres y hombres.
- B. Contribuir a un mayor equilibrio en las relaciones políticas, estratégicas, económicas y comerciales, promoviendo así un marco de estabilidad y seguridad que garantice la paz internacional.
- C. Prevenir y atender situaciones de emergencia mediante la prestación de acciones de ayuda humanitaria.
- D. Favorecer la instauración y consolidación de los regímenes democráticos y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.
- E. Impulsar las relaciones políticas, económicas y culturales con los países en vías de desarrollo.

Una vez fijado el fin último de la cooperación y los objetivos concretos, las prioridades se definen también en dos niveles adicionales:

- A. Geográficas: las regiones y países objeto preferente de la cooperación.
- B. Sectoriales: ámbitos de actuación preferente (salud, educación, infraestructuras, cultura, etc.).

### ***RELACIÓN CON OTRAS POLÍTICAS***

La cooperación al desarrollo forma parte de la dimensión exterior de la acción de los gobiernos y tiene relación con el resto de políticas en este ámbito. Se pueden distinguir tres tipos diferentes de vinculación de la ayuda exterior con la política exterior de los países donantes:

1. La cooperación al desarrollo es un instrumento de la política exterior del país donante. En este caso, el objetivo de promoción del desarrollo en el Sur es

secundario y, en todo caso, está subordinado a la persecución de los intereses particulares del donante. Estados Unidos ha utilizado de forma recurrente la ayuda exterior como parte integrante de su estrategia para extender su influencia y defender sus intereses en el mundo. Esto ha ocurrido no solo durante la guerra fría, sino que, en la actualidad, varios países lo hacen. La nueva política de cooperación china parece entrar también en esta categoría.

2. La cooperación al desarrollo constituye una parte de la política exterior, aunque tiene un carácter relativamente autónomo y también persigue el fomento del desarrollo en el Sur. La cooperación española es un buen ejemplo de este enfoque.
3. La política de cooperación tiene total autonomía frente a la política exterior y, al mismo tiempo, condiciona la definición de otras políticas que pueden tener impacto en los países en desarrollo, como la política comercial exterior. Los países escandinavos y Holanda constituyen ejemplos que van en esta dirección.

#### **1.4. MODALIDADES DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO**

##### ***SEGÚN LA FORMA ADOPTADA***

La cooperación al desarrollo puede adoptar las siguientes modalidades:

##### **1. Cooperación económica y financiera:**

La cooperación económica consiste en aportaciones destinadas a proyectos de inversión en capital físico en los distintos sectores económicos (agricultura, infraestructuras, transporte, educación, etc.) en los países beneficiarios. La cooperación financiera son contribuciones oficiales a los organismos internacionales de desarrollo, acuerdos de reducción de la deuda externa, ayudas o préstamos a los países beneficiarios en términos concesionales.

## 2. Cooperación técnica:

La cooperación técnica consiste en formar recursos humanos en el país beneficiario en distintos ámbitos (administrativo, económico, sanitario, social, cultural, educativo, científico, etc.), mediante capacitación, asesoramiento técnico con asistencia de expertos, estudios o transferencia de tecnología.

## 3. Ayuda humanitaria:

La ayuda humanitaria consiste en el envío urgente del material necesario, incluida ayuda alimentaria de emergencia, para proteger vidas humanas y aliviar la situación de poblaciones víctimas de catástrofes o conflicto bélico. Incluye acciones posteriores como rehabilitación, reconstrucción de infraestructuras, restablecimiento institucional o de reinserción de poblaciones afectadas. También contiene medidas para la prevención y resolución de conflictos, incluyendo las operaciones de mantenimiento y consolidación de la paz.

## 4. Educación para el desarrollo y sensibilización social:

Consiste en actividades destinadas a mejorar la percepción de la sociedad hacia los problemas de los países en desarrollo y estimular la solidaridad mediante campañas de divulgación y programas formativos, apoyo del comercio justo y consumo responsable.

## ***SEGÚN EL MODO DE CANALIZAR LA AYUDA***

Se distinguen dos modalidades de ayuda:

### 1. Ayuda multilateral:

Son los fondos que se destinan a organismos multilaterales financieros y no financieros (incluida la Unión Europea, Naciones Unidas, Banco Mundial, entre otros) para alimentar su presupuesto. Las contribuciones a estos organismos pueden ser contribuciones generales, contribuciones a fondos fiduciarios, a fondos globales o a programas y proyectos específicos.

Los fondos que se canaliza a través de organismos internacionales con un uso y destino especificados por el país donante se denominan ayuda multilateral, y a efectos oficiales se considera ayuda bilateral.

## 2. Ayuda bilateral:

La ayuda que se destina de manera directa por el país donante a un país beneficiario, a través de sus propias instituciones o a través de otros actores como ONGD, cooperación delegada a otros países, cooperación triangular, partenariados público-privados, etc. También se considera ayuda bilateral aquella que se canaliza a fondos o programas de organismos multilaterales, de los cuales se conoce su asignación sectorial y/o geográfica (ayuda multilateral).

### ***SEGÚN LAS CONDICIONES ASOCIADAS***

#### 1. Ayuda condicionada/no condicionada

La condicionalidad de la ayuda persigue garantizar que el destino de la ayuda respete los objetivos fijados por el país donante y exige al país beneficiario la rendición de cuentas al respecto. La condicionalidad puede referirse a cuestiones específicas relacionadas con el despliegue de la ayuda o a condicionantes de tipo político, ideológico y de implantación de reformas económicas particulares. En los últimos años, la condicionalidad aparece como un mecanismo útil para mejorar la eficacia de la ayuda sobre la base de acuerdos con los países beneficiarios en materia de democracia, derechos humanos y buen gobierno. El paraguas que da cobertura a este tipo de condicionalidad es el enfoque de la ayuda y del desarrollo basado en los derechos humanos. Sin embargo, la condicionalidad de la ayuda es un elemento controvertido pues limita el espacio de libertad de los beneficiarios para diseñar sus propias políticas.

#### 2. Ayuda ligada/no ligada

La ayuda ligada obliga al país beneficiario a adquirir bienes y servicios del donante. En consecuencia, es un tipo de ayuda asociada al fomento de los intereses de los donantes, que buscan obtener alguna ganancia en el proceso.

En la ayuda no ligada, los procedimientos de licitación de contratos financiados por la ayuda están abiertos a todas las empresas y países del mundo.

### 3. Ayuda marcada/no marcada

La ayuda marcada (*no core*) es aquella en la que el donante establece el destino o actividad concreta que esos fondos van a financiar, sea directamente en el país receptor sea en el organismo multilateral que recibe los fondos. Este tipo de ayuda va en contra del principio de apropiación, que permite a los gobiernos controlar sus propios programas de desarrollo.

La ayuda no marcada (*core*) se destina a alimentar el presupuesto general del país receptor o de la institución multilateral que recibe los fondos, para su posterior uso en función del criterio de los receptores de la ayuda.

### 4. Ayuda reembolsable/no reembolsable

La ayuda reembolsable está formada por aquellos fondos que deben ser retornados al donante (con o sin intereses), mientras que la no reembolsable no exige su devolución (donaciones o subvenciones).

Uno de los aspectos positivos de la ayuda reembolsable es que facilita la atracción de fondos privados, que de otra forma quizá no financiarían determinados sectores en países en desarrollo. La cara más cuestionada de estas ayudas es que su uso pueda estar sesgado hacia operaciones que prioricen la rentabilidad financiera, sin impacto en la mejora de las condiciones de vida de la población.

## **SEGÚN LOS INSTRUMENTOS USADOS**

### 1. Apoyo presupuestario:

El donante renuncia al control exclusivo de sus fondos compartiendo la responsabilidad con el receptor.

### 2. Contribuciones generales y programas y fondos mancomunados:

El donante renuncia al control exclusivo de sus fondos compartiendo la responsabilidad con otras partes interesadas (otros donantes, ONG, instituciones multilaterales, asociaciones público-privadas).

### 3. Intervenciones de tipo proyecto:

Conjunto de insumos, actividades y resultados, que se utilizan para alcanzar unos objetivos específicos en un tiempo acordado, con un presupuesto definido y en un área geográfica delimitada.

### 4. Expertos y otros tipos de asistencia técnica:

Esta categoría incluye el suministro, fuera de los proyectos, de conocimientos técnicos en forma de personal, formación e investigación.

### 5. Becas y gastos de los estudiantes en los países donantes

### 6. Alivio de la deuda:

Agrupar todas las acciones relacionadas con la deuda (condonación, conversiones, swaps, recompras, reprogramación, refinanciación).

### 7. Gastos administrativos:

Gastos administrativos de los programas de ayuda no incluidos en otros puntos, que no hayan sido computados ya como parte de los costes derivados de la ejecución de las intervenciones previstas (por ejemplo, análisis de situación, diagnósticos o auditorías)

### 8. Otros gastos de los donantes:

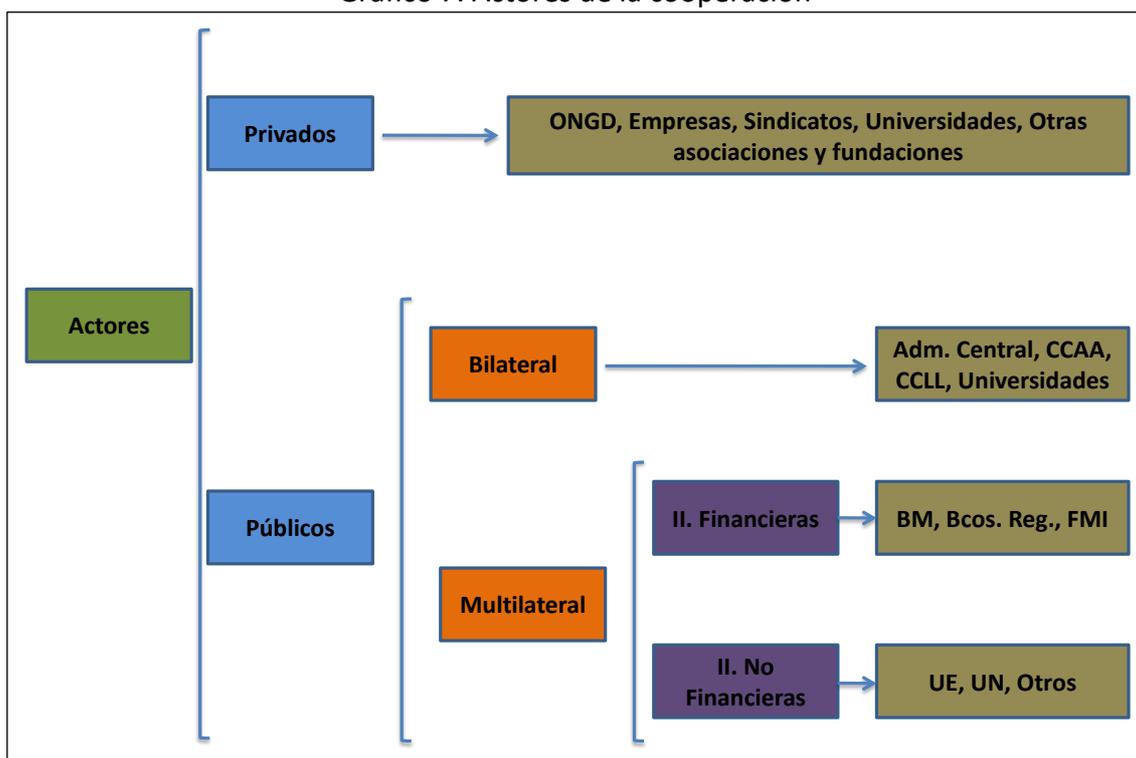
Contribuciones que no dan lugar a un flujo transfronterizo, como la sensibilización social sobre la temática del desarrollo (fomentar el apoyo de la ciudadanía del país donante y el conocimiento de las necesidades del desarrollo) y atención a refugiados/solicitantes de asilo en los países donantes (hasta a 12 meses).

## CAPÍTULO 2. ACTORES Y PRÁCTICAS DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

### 2.1. ACTORES DE LA COOPERACIÓN

El gráfico 7 recoge de forma sintética una clasificación de los actores con capacidad para realizar actuaciones de cooperación al desarrollo.

Gráfico 7. Actores de la cooperación



Fuente: elaboración propia

En primer lugar, se puede distinguir entre actores privados y públicos. Los actores privados incluyen organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD), sindicatos, universidad privadas y otras asociaciones y fundaciones filantrópicas.

En cuanto a los actores públicos responsables de las políticas de cooperación, hay que diferenciar entre la cooperación bilateral y la multilateral. Los actores de la cooperación bilateral son tanto los gobiernos centrales de los países donantes como los gobiernos regionales y locales. En el caso de España, éstos últimos son los gobiernos autonómicos y las entidades locales (tanto ayuntamientos como diputaciones). A ellos hay que sumar las universidades públicas que también tengan programas de cooperación. Respecto a la cooperación multilateral, se distinguen dos tipos de actores: las instituciones internacionales financieras, como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional o

los bancos regionales de desarrollo (como el Banco Africano de Desarrollo, por ejemplo), entre otras; y las instituciones no financieras, como el sistema de Naciones Unidas o la Unión Europea, entre otras.

## 2.2. LISTADOS DE ACTORES

A continuación, se enumeran de forma exhaustiva los distintos actores de la cooperación reconocidos por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE.

### **INSTITUCIONES DEL SECTOR PÚBLICO**

1. Gobiernos donantes:
Gobierno central
Gobierno local
Empresas publicas
Otras entidades públicas en el país donante
2. Gobiernos beneficiarios
Gobierno central
Gobierno local
Empresas publicas
Otras entidades públicas en el país beneficiario
3. Gobierno de terceros países (cooperación delegada)

### **ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES<sup>6</sup> Y SOCIEDAD CIVIL**

#### 1. ONGD Internacionales<sup>7</sup>

African Medical and Research Foundation	International Network for Alternative Financial Institutions
Agency for Cooperation and Research in Development	International Peacebuilding Alliance
Association of Geoscientists for International Development	International Planned Parenthood Federation
Conservation International	International Rehabilitation Council for Torture Victims
Consumer Unity and Trust Society International	International Relief and Development

<sup>6</sup> Solo están incluidas las ONGs más grandes, es decir, aquellas con un presupuesto anual superior a los 50 millones de dólares.

<sup>7</sup> Se consideran internacionales, aquellas que tienen fuentes internacionales de financiación y que coordinan a nivel internacional las actividades de sus miembros o tienen una red de oficinas en distintos países.

Doctors Without Borders	International Rescue Committee
Environmental Development Action in the Third World	International Union Against Tuberculosis and Lung Disease
Environmental Liaison Centre International	IPAS-Protecting Women's Health, Advancing Women's Reproductive Rights
Family Health International 360	Life and Peace Institute
Global Campaign for Education	OXFAM International
Health Action International	Pact World
Inter Press Service, International Association	PANOS Institute
International Alert	Population Services International
International Centre for Transitional Justice	Save the Children
International Committee of the Red Cross	Society for International Development
International Council for the Control of Iodine Deficiency Disorders	The Nature Conservancy
International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies	World University Service
International HIV/AIDS Alliance	World Vision

## 2. ONGD de países donantes

AgriCord	International Federation of Settlements and Neighbourhood Centres
Association for the Prevention of Torture	International Seismological Centre
Development Gateway Foundation	International Service for Human Rights
European Centre for Development Policy Management	International Women's Tribune Centre
Eurostep	ITF Enhancing Human Security
Foundation for International Training	OXFAM - provider country office
Geneva Call	Save the Children - donor country office
Human Rights Information and Documentation Systems	Transparency International
International Catholic Rural Association	Women's World Banking
International Crisis Group	World Organisation Against Torture

### 3. ONGD de países en desarrollo

Africa Solidarity Fund	Latin American Council for Social Sciences
Association of African Universities	National Red Cross and Red Crescent Societies
Forum for African Women Educationalists	Pan African Institute for Development
Institut Supérieur Panafricaine d'Economie Coopérative	Regional AIDS Training Network
International University Exchange Fund - IUEF Stip. in Africa and Latin America	

### ***PARTENARIADOS PÚBLICO-PRIVADOS Y REDES***

#### 1. Partenariados público-privados

Cities Alliance	Global Water Partnership
Coalition for Epidemic Preparedness Innovations	International AIDS Vaccine Initiative
European Fund for Southeast Europe	International Partnership on Microbicides
Global Alliance for ICT and Development	International Union for the Conservation of Nature
Global Alliance for Improved Nutrition	Microfinance Enhancement Facility
Global Climate Partnership Fund	Regional Micro, Small and Medium Enterprise Investment Fund for Sub-Saharan Africa
Global Crop Diversity Trust	Renewable Energy and Energy Efficiency Partnership
Global Energy Efficiency and Renewable Energy Fund	SANAD Fund for Micro, Small and Medium Enterprises
Global e-Schools and Communities Initiative	Small Arms Survey

## 2. Redes

Commonwealth Agency for Public Administration and Management	Global Knowledge Partnership
Commonwealth Partnership for Technical Management	International Centre for Trade and Sustainable Development
European Parliamentarians for Africa	International Land Coalition
Extractive Industries Transparency Initiative International Secretariat	Parliamentary Network on the World Bank
Global Development Network	

## **ORGANIZACIONES MULTILATERALES**

### 1. Comisión, agencia o fondos de Naciones Unidas

Central Emergency Response Fund	United Nations Industrial Development Organisation
Convention to Combat Desertification	United Nations Institute for Training and Research
Desert Locust Control Organisation for Eastern Africa	United Nations International Strategy for Disaster Reduction
Economic and Social Commission for Asia and the Pacific	United Nations Mine Action Service
Economic and Social Commission for Western Asia	United Nations Office for Project Services
Economic Commission for Africa	United Nations Office of Co-ordination of Humanitarian Affairs
Economic Commission for Latin America and the Caribbean	United Nations Office of the United Nations High Commissioner for Refugees
Food and Agricultural Organisation	United Nations Office on Drugs and Crime
Global Mechanism	United Nations Peacebuilding Fund
International Atomic Energy Agency	United Nations Population Fund
International Fund for Agricultural Development	United Nations Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation
International Labour Organisation	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East
International Maritime Organization (Technical Co-operation Fund)	United Nations Research Institute for Social Development
International Telecommunications Union	United Nations Special Initiative on Africa
Joint United Nations Programme on HIV/AIDS	United Nations System Staff College
Technology Bank for Least Developed Countries	United Nations System Standing Committee on Nutrition

United Nations	United Nations University
United Nations Capital Development Fund	United Nations Voluntary Fund for Technical Co-operation in the Field of Human Rights
United Nations Children's Fund	United Nations Voluntary Fund for Victims of Torture
United Nations Conference on Trade and Development	United Nations Voluntary Fund on Disability
United Nations Democracy Fund	United Nations Volunteers
United Nations Department of Peacekeeping Operations	Universal Postal Union
United Nations Department of Political Affairs, Trust Fund in Support of Political Affairs	World Food Programme
United Nations Development Programme	World Health Organisation
United Nations Economic Commission for Europe	World Health Organisation
United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation	World Intellectual Property Organisation
United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women	World Meteorological Organisation
United Nations Environment Programme	World Tourism Organization
United Nations Framework Convention on Climate Change	International Organisation for Migration
United Nations High Commissioner for Human Rights	United Nations Development Coordination Office
United Nations Human Settlement Programme	United Nations Institute for Disarmament Research

## 2. Instituciones de la Unión Europea

Comisión Europea – Parte del presupuesto destinado al desarrollo
Comisión Europea – Fondo Europeo de Desarrollo
Banco Europeo de Inversiones

### 3. Fondo Monetario Internacional

Catastrophe Containment and Relief Trust
Post-Catastrophe Debt Relief Trust
Heavily Indebted Poor Countries Debt Relief Initiative Trust Fund
Multilateral Debt Relief Initiative Trust
Poverty Reduction and Growth Trust
Subsidization of Emergency Post Conflict Assistance/ Emergency Assistance for Natural Disasters for PRGT

### 4. Grupo Banco Mundial

Advance Market Commitments
International Bank for Reconstruction and Development
International Development Association
IDA - Heavily Indebted Poor Countries Initiative Trust Fund
IDA - Multilateral Debt Relief Initiative
International Finance Corporation
Multilateral Investment Guarantee Agency

### 5. Organización Mundial de Comercio

WTO - Advisory Centre on WTO Law
WTO - Doha Development Agenda Global Trust Fund
WTO - International Trade Centre

### 6. Bancos Regionales de Desarrollo

African Development Bank
African Development Fund
African Export Import Bank
Development Bank of Latin America
Asian Development Bank
Asian Development Fund
Asian Infrastructure Investment Bank
Black Sea Trade and Development Bank
Caribbean Development Bank
Central African States Development Bank
Central American Bank for Economic Integration
Council of Europe Development Bank
Eastern and Southern African Trade and Development Bank
European Bank for Reconstruction and Development
EBRD - Early Transition Countries Fund

EBRD – technical co-operation and special funds
EBRD - Western Balkans Joint Trust Fund
Inter-American Development Bank - Fund for Special Operations
Inter-American Development Bank - Inter-American Investment Corporation and Multilateral Investment Fund
Islamic Development Bank
West African Development Bank

## 7. Otras instituciones multilaterales

Adaptation Fund	Intergovernmental Oceanographic Commission
African and Malagasy Council for Higher Education	Intergovernmental Panel on Climate Change
African Capacity Building Foundation	International Centre for Advanced Mediterranean Agronomic Studies
African Risk Capacity Group	International Cotton Advisory Committee
African Tax Administration Forum	International Development Law Organisation
African Union	International Drug Purchase Facility
Agency for International Trade Information and Co-operation	International Finance Facility for Immunisation
Asian Productivity Organisation	International Institute for Democracy and Electoral Assistance
Asia-Pacific Economic Cooperation Support Fund	International Network for Bamboo and Rattan
Asia-Pacific Fishery Commission	International Organisation of the Francophonie
Association of South East Asian Nations: Economic Cooperation	International Renewable Energy Agency
Caribbean Community Secretariat	International Tropical Timber Organisation
Caribbean Epidemiology Centre	International Vaccine Institute
Center of Excellence in Finance	Justice Studies Centre of the Americas
Central European Initiative - Special Fund for Climate and Environmental Protection	Latin-American Energy Organisation
CGIAR Fund	Mekong River Commission
Clean Technology Fund	Multilateral Fund for the Implementation of the Montreal Protocol
Colombo Plan	New Partnership for Africa's Development
Common Fund for Commodities	Nordic Development Fund

Commonwealth Foundation	OECD Development Centre
Commonwealth of Learning	OECD (Technical Co-operation Activities)
Commonwealth Secretariat	OPEC Fund for International Development
Community of Portuguese Speaking Countries	Organisation of American States
Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Flora and Fauna	Organisation of Eastern Caribbean States
Council of Europe	Organisation of Ibero-American States for Education, Science and Culture
Eastern-Regional Organisation of Public Administration	Organisation of the Black Sea Economic Cooperation
Economic and Monetary Community of Central Africa	Organization for Security and Co-operation in Europe
Economic Community of West African States	Pacific Islands Forum Secretariat
European and Mediterranean Plant Protection Organisation	Pacific Regional Environment Programme
European Space Agency (ESA) - Space in support of International Development Aid	Pan-American Health Organisation
Forest Carbon Partnership Facility	Pan-American Institute of Geography and History
Forum Fisheries Agency	Private Infrastructure Development Group
Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces	Regional Organisation for the Strengthening of Supreme Audit Institutions of Francophone Sub-Saharan Countries
Geneva International Centre for Humanitarian Demining	Sahara and Sahel Observatory
Global Agriculture and Food Security Program	Sahel and West Africa Club
Global Alliance for Vaccines and Immunization	Secretariat of the Pacific Community
Global Community Engagement and Resilience Fund	South Asian Association for Regional Cooperation
Global Environment Facility - Least Developed Countries Fund	South East Asian Fisheries Development Centre
Global Environment Facility - Special Climate Change Fund	South East Asian Ministers of Education
Global Environment Facility Trust Fund	South Pacific Board for Educational Assessment
Global Fund for Disaster Risk Reduction	Southern African Development Community

Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria	Strategic Climate Fund
Global Green Growth Institute	United Cities and Local Governments of Africa
Global Partnership for Education	Unrepresented Nations and Peoples' Organisation
Green Climate Fund	West African Monetary Union
Integrated Framework for Trade-Related Technical Assistance to Least Developed Countries	World Customs Organization Customs Co-operation Fund
Inter-American Institute for Co-operation on Agriculture	International Investment Bank (IIB)

***UNIVERSIDADES Y CENTROS DE ENSEÑANZA, CENTROS DE INVESTIGACIÓN Y THINK-TANKS***

Africa Rice Centre	International Institute for Environment and Development
Bioversity International	International Institute for Sustainable Development
Centre for International Forestry Research	International Institute of Tropical Agriculture
Council for the Development of Economic and Social Research in Africa	International Livestock Research Institute
Food and Fertilizer Technology Centre	International Maize and Wheat Improvement Centre
Forum for Agricultural Research in Africa	International Potato Centre
International African Institute	International Rice Research Institute
International Centre for Agricultural Research in Dry Areas	International Seed Testing Association
International Centre for Development Oriented Research in Agriculture	International Water Management Institute
International Centre for Diarrhoeal Disease Research, Bangladesh	University of the South Pacific
International Centre for Tropical Agriculture	World AgroForestry Centre
International Centre of Insect Physiology and Ecology	World Maritime University
International Crop Research for Semi-Arid Tropics	World Vegetable Centre
International Food Policy Research Institute	WorldFish Centre

## **INSTITUCIONES DEL SECTOR PRIVADO**

### 1. Sector privado en el país beneficiario:

Bancos (excepto instituciones de microcréditos)
Instituciones de microfinanzas
Fondos de inversión y otras instituciones de inversión colectiva
Holdings empresarial, trust y vehículos especiales de inversión
Compañías de seguros
Fondos de pensiones
Otras entidades financieras
Exportadores/Importadores
Otras entidades no financieras
Inversores minoristas

### 2. Sector privado en el país donante o en un tercer país:

Bancos (excepto instituciones de microcréditos)
Instituciones de microfinanzas
Fondos de inversión y otras instituciones de inversión colectiva
Holdings empresarial, trust y vehículos especiales de inversión
Compañías de seguros
Fondos de pensiones
Otras entidades financieras
Exportadores
Otras entidades no financieras
Inversores minoristas

## **OTROS**

Algunas de las fundaciones filantrópicas más importantes son:

Bill & Melinda Gates Foundation	Children's Investment Fund Foundation
Dutch Postcode Lottery	Gatsby Charitable Foundation
Swedish Postcode Lottery	Conrad N. Hilton Foundation
People's Postcode Lottery	David & Lucile Packard Foundation
MetLife Foundation	John D. & Catherine T. MacArthur Foundation
MasterCard Foundation	Carnegie Corporation of New York
Grameen Crédit Agricole Foundation	Michael & Susan Dell Foundation
IKEA Foundation	Omidyar Network Fund, Inc.
Bernard van Leer Foundation	Rockefeller Foundation
MAVA Foundation	William & Flora Hewlett Foundation
Oak Foundation	Arcus Foundation

H&M Foundation	Gordon and Betty Moore Foundation
C&A Foundation	Ford Foundation
Charity Projects Ltd (Comic Relief)	Wellcome Trust

### 2.3. LISTADO DE LAS ONGD ESPAÑOLAS CALIFICADAS

La lista de las ONGDs españolas podría ser muy amplia, pues hay casi 800 organizaciones registradas en el Registro de ONGD de la AECID. Con el fin de hacerla más operativa, a continuación, se señalan únicamente aquellas acreditadas por al AECID como “ONGD calificadas”, y que concentran la mayor parte de la financiación otorgada por la AECID. Esta acreditación permite a las ONGDs recibir ayudas más cuantiosas y de mayor duración. Son las siguientes:

Fundación Acción contra el Hambre	Fundación de Religiosos para la Salud
Fundación ADRA-Agencia Adventista para el Desarrollo y Recursos Asistenciales	Fundación para el Desarrollo de la Enfermería (FUDEN)
Fundación Tierra de Hombres (TdH)	Fundación Humanismo y Democracia, H+D
Fundación Alboan	Fundación INTERED
Fundación Alianza por los Derechos Humanos, la Igualdad y la Solidaridad Internacional	Fundación OXFAM-INTERMON
Fundación Anesvad	Fundación Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo
Asociación Navarra Nuevo Futuro	Fundación Jóvenes y Desarrollo
Fundación Ayuda en Acción	Asociación Manos Unidas
Cáritas Española	Asociación Médicos del Mundo
CESAL	Asociación Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad
Fundación Cideal de Cooperación e Investigación	Asociación Médicos Sin Fronteras España
Fundació Privada Clinic per la Recerca Biomédica	Fundación Mundubat
Fundacion CODESPA	Asociación ONGAWA Ingeniería para el Desarrollo Humano
Cruz Roja Española	Asociación por la Paz y el Desarrollo
Fundación Entreculturas-Fe y Alegría	Fundación Paz y Solidaridad, Serafín Aliaga
Asociación Entrepueblos	Fundación Plan Internacional España
Fundación Educación y Cooperación (EDUCO)	Asociación Prosalus

Fundación de Ayuda contra la Drogadicción	ONG Rescate Internacional
Federación de Asociaciones Médicos Mundi en España	Fundación Save The Children – España
Farmacéuticos Mundi	Fundación UNICEF-Comité Español (UNICEF-España)
FERE-CECA (Federación Española Religiosos Enseñanza-Titulares Centros Católicos)	Fundación del Valle
Fundación Promoción Social de la Cultura	Veterinarios sin Fronteras - VETERMON

## 2.4. PRÁCTICAS DE LA COOPERACIÓN

Como se describe en el tema 1, las modalidades que puede adoptar de la cooperación al desarrollo son diversas, según la forma adoptada (cooperación económica y financiera, cooperación técnica, ayuda humanitaria y educación para el desarrollo y sensibilización social), según el modo de canalizar la ayuda (bilateral y multilateral) y según las condiciones asociadas a la ayuda (condicionada vs no condicionada; ligada vs no ligada; marcada vs no marcada; reembolsable vs no reembolsable). A continuación, se establecen tres clasificaciones distintas de las prácticas de cooperación en función del tipo de financiación movilizadora, del tipo de instrumentos o herramienta utilizada y del tipo de intervención o sector objetivo.

### **SEGÚN EL TIPO DE FINANCIACIÓN**

Las actuaciones de cooperación al desarrollo se clasifican según el tipo de financiación empleada de la siguiente forma:

<b>1. Subvenciones o donaciones:</b>
• Subvenciones estándar
• Subsidio de intereses
• Suscripciones de capital de agencias multilaterales
<b>2. Instrumentos de deuda:</b>
• Préstamos estándar
• Subvenciones reembolsables (para inversiones)
• Bonos públicos o privados
• Derivados de activos
• Otros títulos de deuda

3. Instrumentos financieros subordinados:
• Préstamos subordinados
• Acciones preferenciales
• Otros instrumentos híbridos (incluido acciones y deuda convertible)
4. Acciones y participaciones en instrumentos de inversión colectiva:
• Acciones ordinarias
• Participaciones en instrumentos de inversión colectiva
• Reinversión de ganancias (de inversión extranjera directa)
5. Alivio de la deuda:
• Cancelación, reestructuración y reconversión de deuda externa
6. Garantías y obligaciones contingentes no dotadas:
• Garantías/Seguros

### **SEGÚN EL TIPO DE AYUDA (INSTRUMENTOS, HERRAMIENTAS)**

Según el tipo de herramienta utilizada, las intervenciones de la cooperación se clasifican de la siguiente forma:

1. Apoyo presupuestario: el donante renuncia al control exclusivo de sus fondos y comparte la responsabilidad con el país socio
• Apoyo al presupuesto general (Contribuciones desmarcadas al presupuesto del gobierno. Los fondos son gestionados de acuerdo con los procedimientos presupuestarios del país socio)
• Apoyo presupuestario sectorial (Igual que el apoyo presupuestario general, pero la contribución se centra en sectores específicos)
2. Contribuciones generales, contribuciones específicas y cesta de donantes: el donante renuncia al control exclusivo de sus fondos y comparte la responsabilidad con otras partes interesadas (contribuciones no marcadas)
• Apoyo general a ONG, organizaciones de la sociedad civil, partenariados público-privados e institutos de investigación
• Contribuciones generales a organismos multilaterales
• Contribuciones a programas específicos y fondos gestionados por organizaciones multilaterales (Fondos para apoyar una determinada temática, sector o país, y que buscan coordinar el trabajo de un conjunto de agencias y asignaciones)
• Cesta de donantes o fondo común (El donante aporta fondos a una cuenta autónoma, gestionada conjuntamente con otros donantes y/o el país socio. La cuenta tiene definidos unos fines específicos, creada aparte del presupuesto nacional)
3. Proyectos: conjunto de insumos, actividades y resultados, que, de acuerdo con el país beneficiario, se utilizan para alcanzar unos objetivos específicos en un tiempo acordado, con un presupuesto definido y en un área geográfica delimitada. La ayuda canalizada a través de ONGs o agencias multilaterales para proyectos específicos se incluye aquí

4. Expertos y otras asistencias técnicas: provisión de personal, formación e investigación.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Personal del país donante (Expertos, consultores, profesores, académicos, investigadores, voluntarios y contribuciones a organismos públicos y privados para el envío de expertos a países en desarrollo)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Otras asistencias técnicas (Incluye la formación e investigación, la enseñanza de idiomas; conferencias, seminarios y talleres, visitas de intercambio orientadas al desarrollo, publicaciones, etc.)</li> </ul>
5. Becas y gastos de estudiantes en los países donantes
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Becas/formación en el país donante (Ayudas a estudiantes individuales y las ayudas para la realización de prácticas en el país donante)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Costes imputados a estudiantes (Costes indirectos de gastos de matrícula en el país donante)</li> </ul>
6. Operaciones de deuda
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Operaciones de deuda (Condonación, conversión, recompra, reprogramación, refinanciación)</li> </ul>
7. Gastos administrativos no incluidos en otros ítems
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gastos administrativos no incluidos en otros ítems (Gastos administrativos que no hayan sido computados como parte de los costes derivados de la ejecución de las intervenciones previstas. Por ejemplo, análisis de situación o diagnósticos y las actividades de auditoría)</li> </ul>
8. Otros gastos en el país donante
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sensibilización social sobre el desarrollo (Fomento del apoyo de la ciudadanía del país donante a los esfuerzos en cooperación al desarrollo)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Refugiados en los países donantes (Manutención de los refugiados en los países donantes durante los primeros 12 meses de estancia)</li> </ul>

### **SEGÚN EL TIPO DE INTERVENCIÓN POR SECTOR**

Las intervenciones de la cooperación al desarrollo se clasifican según el propósito o sector al que se dirigen de la siguiente forma:

1. Infraestructuras y servicios sociales
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Educación</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Salud</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas demográficas/Salud Reproductiva</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abastecimiento de agua y saneamiento</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobierno y sociedad civil (incluido anticorrupción, migraciones, seguridad, etc.)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Otras infraestructuras y servicios sociales (protección social, empleo, vivienda, etc.)</li> </ul>
2. Actividades económicas
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transporte</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comunicaciones</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Energía</li> </ul>

• Servicios bancarios y financieros
• Servicios empresariales y otros servicios
• Agricultura, silvicultura y pesca
• Industria, minería y construcción
• Política comercial y turismo
3. Protección del medio ambiente
4. Otros: multisector (incluido desarrollo rural y urbano, seguridad alimentaria, etc.)
5. Apoyo presupuestario general (ayuda desmarcada)
6. Ayuda alimentaria para el desarrollo / Seguridad alimentaria
7. Otros apoyos a productos (apoyo a importaciones de bienes y capitales)
8. Acciones de deuda (condonación, reestructuración, etc.)
9. Ayuda de emergencia
• Respuesta de Emergencia (incluido ayuda alimentaria de emergencia)
• Reconstrucción, rescate y rehabilitación
• Prevención y preparación ante desastres
10. Otros capítulos
• Costes administrativos de los donantes
• Refugiados en países donantes
• No asignada / no especificada (incluye sensibilización en el país donante)

## CAPÍTULO 3. LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO: DONANTES, BENEFICIARIOS Y PRIORIDADES

### 3.1. INTRODUCCIÓN

La ayuda oficial al desarrollo (AOD) constituye el instrumento central de la cooperación al desarrollo. Pero conviene no olvidar que no es el único. La ayuda no agota todas las posibilidades de las políticas de cooperación. La cooperación no siempre tiene un impacto financiero, es decir, no todas las herramientas para promover el desarrollo tienen reflejo directo en los presupuestos de los países o instituciones multilaterales donantes. Tanto mediante el cambio en las relaciones bilaterales entre el país donante y el beneficiario como en las normas a nivel internacional, se pueden mejorar las oportunidades de desarrollo de los países en vías de desarrollo.

Efectivamente, el objetivo 17 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (*Alianzas para lograr los objetivos*) incluye varias metas que no requieren fondos financieros para su ejecución. Por ejemplo, las metas:

- 17.10- *Promover un sistema de comercio multilateral universal, basado en normas, abierto, no discriminatorio y equitativo en el marco de la Organización Mundial del Comercio, incluso mediante la conclusión de las negociaciones en el marco del Programa de Doha para el Desarrollo*, se refiere a normas comerciales a nivel internacional que puedan beneficiar a los países en desarrollo.
- 17.11- *Aumentar significativamente las exportaciones de los países en desarrollo, en particular con miras a duplicar la participación de los países menos adelantados en las exportaciones mundiales de aquí a 2020*, implica cambiar la política comercial de los países donantes para impulsar las economías en desarrollo.
- 17.13- *Aumentar la estabilidad macroeconómica mundial, incluso mediante la coordinación y coherencia de las políticas*, supone la coordinación internacional de las políticas económicas nacionales.

- 17.14- *Mejorar la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible*, implica orientar el resto de las políticas económicas nacionales en el marco de los objetivos de la política de cooperación.

Sin embargo, este tipo de medidas, que podría decirse son de tipo más cualitativo, no pueden cuantificarse en euros. Por ello, la forma tradicional para medir el compromiso de los países desarrollados (y no desarrollados) con la cooperación es a través del montante de la ayuda oficial al desarrollo y sus características.

### 3.2. LAS FUENTES DE FINANCIACIÓN DEL TERCER MUNDO

Hay que recordar que la ayuda oficial al desarrollo no es la única fuente de financiación que reciben los países en vías de desarrollo. El conjunto de todos los fondos procedentes del Norte con destino al Sur puede clasificarse de la siguiente manera (tabla 1):

Tabla 1. Fuentes de financiación a los países en desarrollo

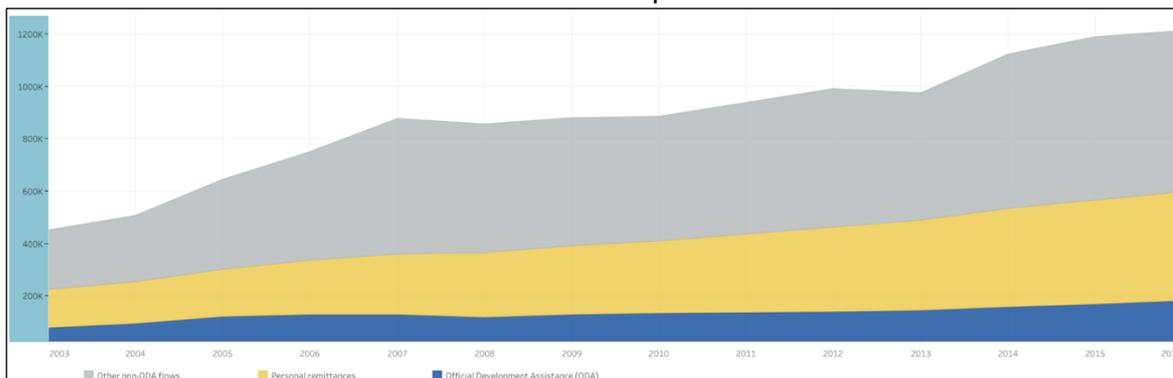
	<i>Concesional</i>	<i>No concesional</i>
<i>Oficial</i>	AOD	Otros flujos oficiales
<i>Privada</i>	Préstamos privados subsidiados	Capitales privados condiciones de mercado
Remesas		
Garantías		

Elaboración propia

Como se ve en la tabla, los flujos financieros oficiales (es decir, procedentes de entidades públicas) con destino a los países en desarrollo pueden ser concesionales o no concesionales. Sólo los concesionales, es decir, aquellos cuyas condiciones de devolución son más favorables que los préstamos en condiciones de mercado, se consideran ayuda oficial al desarrollo (AOD). El resto, los flujos oficiales no concesionales, constituyen financiación oficial pero no ayuda. Además de los flujos oficiales, los países del Sur también reciben flujos financieros privados en forma de préstamos, créditos, inversiones, etc. Si estos fondos se otorgan en condiciones más favorables que las vigentes en el mercado (por ejemplo, créditos blandos), serán

préstamos privados subsidiados; en caso contrario, se tratará de flujos de capital en condiciones de mercado. Además de estas cuatro formas diferentes de financiación, los países en vías de desarrollo reciben fondos por dos canales adicionales: las remesas de dinero que, a título personal, envían a sus familiares y amigos del Sur los emigrantes desplazados al Norte; y las garantías y avales sobre préstamos e inversiones realizadas en el Sur por parte de entidades públicas o privadas.

Gráfico 9. Recursos totales recibidos en los países en desarrollo 2003-2016



Cifras en millones de dólares.

Fuente: [www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/beyond-oda.htm](http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/beyond-oda.htm)

El gráfico 9 muestra la evolución de los recursos recibidos por los países en vías de desarrollo desde principio de siglo. El área azul representa la ayuda oficial al desarrollo (tanto bilateral como multilateral). Como se observa, durante todo el periodo la ayuda ha sido mucho menor que las remesas (área amarilla) y que el resto de flujos recibidos (área gris), que incluye otros flujos oficiales (no concesionales), créditos a la exportación con garantías oficiales, donaciones privadas, inversión extranjera privada (productiva) e inversión de cartera (no productiva). El gráfico muestra que, si bien la ayuda al desarrollo ha crecido moderadamente desde principio de siglo, tanto el crecimiento de las remesas como del resto de flujos sido mayor. Es decir, en términos relativos la ayuda al desarrollo ha ido perdiendo peso en el total de flujos recibido por el tercer mundo.

El gráfico 10 muestra una fotografía más precisa de los distintos componentes de la financiación a los países en desarrollo en 2017.

Gráfico 10. Tipo de recursos recibidos en los países en desarrollo (2017)



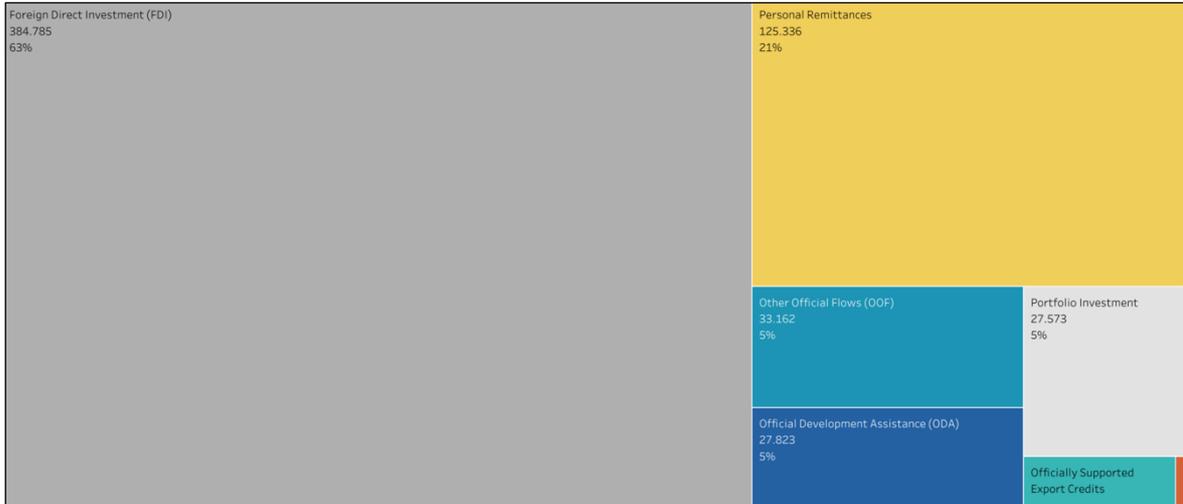
Cifras en millones de dólares.

Fuente: [www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/beyond-oda.htm](http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/beyond-oda.htm)

Para el conjunto de países en vías de desarrollo, la principal fuente de recursos es la inversión extranjera directa, normalmente asociada a las empresas transnacionales, que representa un 41% del total de fondos; seguida de las remesas de los emigrantes que representan un 33%. En definitiva, tres cuartas partes del dinero que llega al Sur procede de manos privadas. La ayuda oficial al desarrollo representa un 15%, mientras que los otros flujos oficiales (no concesionales) suponen un 5%. El resto de recursos (donaciones privadas, inversión de cartera y créditos a la exportación garantizados oficialmente) representa una parte muy pequeña.

Este dibujo general cambia si diferenciamos grupos de países según su nivel de renta, tal como hace el Banco Mundial. El gráfico 11 muestra que, en el grupo de países de renta media-alta, los fondos privados son todavía más importantes. En este caso, solo la inversión extranjera directa representa el 63% de los recursos, mientras que la ayuda al desarrollo representa el 5% únicamente. Estos datos reflejan una realidad económica concreta. Los países en vías de desarrollo con mayor renta son, en cierta medida, más atractivos financieramente que el resto y tienen cierta capacidad para atraer inversiones exteriores.

Gráfico 11. Tipo de recursos recibidos en los Países de Renta Media-Alta (2017)

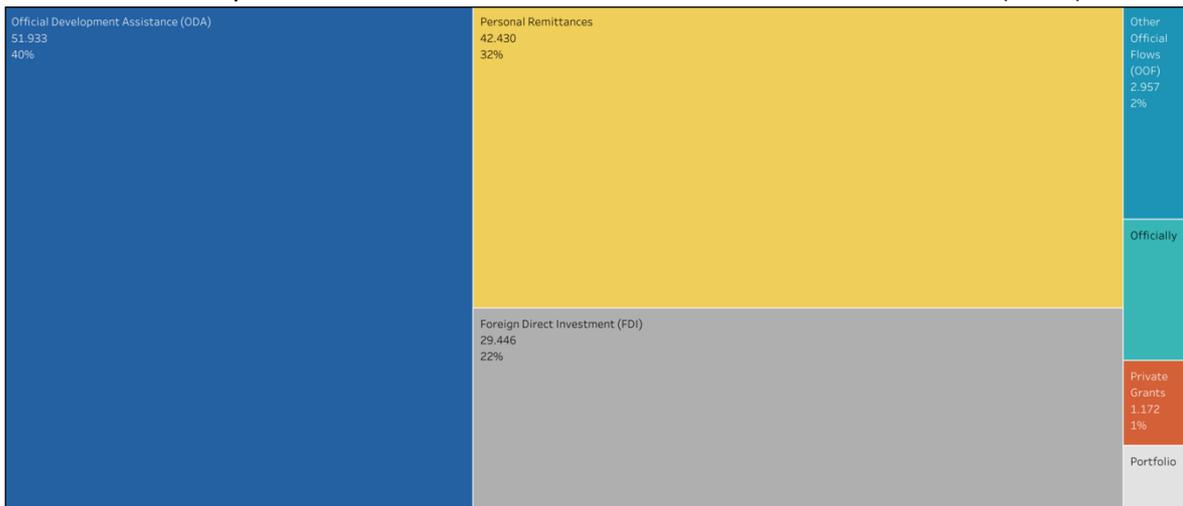


Cifras en millones de dólares.

Fuente: [www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/beyond-oda.htm](http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/beyond-oda.htm)

Sin embargo, en los países menos adelantados (los más pobres del tercer mundo) la situación es radicalmente distinta (gráfico 12). En este caso, la principal fuente de recursos es la ayuda oficial al desarrollo (40% del total). En segundo lugar, se encuentra las remesas de los emigrantes y en tercer lugar aparece la inversión extranjera directa con un 22%. Esto refleja que las economías muy débiles son poco atractivas para los inversores y, por tanto, su dependencia de la ayuda exterior es intensa.

Gráfico 12. Tipo de recursos recibidos en los Países Menos Adelantados (2017)



Cifras en millones de dólares.

Fuente: [www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/beyond-oda.htm](http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/beyond-oda.htm)

Si analizamos estos flujos por regiones también se observan diferencias (gráficos 13 y 14). Por ejemplo, en Sudamérica la inversión extranjera total (directa y de cartera) es muy importante y representa el 79% de los recursos recibidos; mientras que la ayuda oficial al desarrollo se limita al 3%. Sin embargo, en África Subsahariana la realidad es muy distinta. En este caso, la ayuda al desarrollo constituye la principal fuente de recursos con un 36%; mientras que la inversión exterior total representa un 26% de los recursos totales y las remesas de los emigrantes un 31%.

Gráfico 13. Tipo de recursos recibidos en Sudamérica (2017)



Cifras en millones de dólares.

Fuente: [www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/beyond-oda.htm](http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/beyond-oda.htm)

Gráfico 14. Tipo de recursos recibidos en África subsahariana (2017)



Cifras en millones de dólares.

Fuente: [www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/beyond-oda.htm](http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/beyond-oda.htm)

### **3.3. COMO SE MIDE LA AYUDA**

#### ***QUÉ ES AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO***

Según el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, la ayuda oficial al desarrollo son flujos destinados a los países receptores de la ayuda definidos por el CAD y a las instituciones multilaterales de desarrollo que cumplen estas condiciones:

- son proporcionadas por organismos oficiales, incluidos gobiernos estatales y locales
- su objetivo principal es la promoción del desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo
- tiene carácter concesional (donaciones y préstamos blandos).

La ayuda puede adoptar la forma de:

- subvenciones, es decir, recursos financieros destinados a los países en desarrollo sin intereses y sin obligación de reembolso.
- préstamos blandos, que deben ser reembolsados, pero con un interés significativamente inferior al de los préstamos ofrecidos por bancos comerciales en condiciones de mercado.

La concesionalidad implica un elemento de subvención en los fondos proporcionados de, al menos:

- 45% para los préstamos bilaterales al sector oficial de los Países Menos Adelantados y Otros Países de Renta Baja (calculado a una tasa de descuento del 9%)
- 15% para los préstamos bilaterales al sector oficial de los Países de Renta Media Baja (calculado a una tasa de descuento del 7%)
- 10% para los préstamos bilaterales al sector oficial de los Países de Renta Media Alta (calculado a una tasa de descuento del 6%)
- 10% para los préstamos a instituciones multilaterales (calculado a una tasa de descuento del 5% para instituciones globales y bancos multilaterales de desarrollo del y 6% para otras organizaciones, incluidas organizaciones subregionales)

Por último, no se considera ayuda oficial al desarrollo:

- la ayuda militar y la promoción de los intereses de seguridad de los donantes
- las transacciones que tienen objetivos comerciales fundamentalmente, como los créditos a la exportación

### ***MEDIDA EQUIVALENTE DE SUBVENCIÓN (GRANT EQUIVALENT)***

El sistema de subvenciones equivalentes se convirtió en 2019 en el modo estándar para medir la ayuda oficial al desarrollo. Aún así, los datos sobre los flujos reales (es decir, desembolsos y reembolsos de préstamos) se siguen publicando. El equivalente de la subvención de la ayuda oficial es una medida del esfuerzo de los donantes. Este cambio supone pasar de un cálculo basado en flujos de caja a uno por donación equivalente, bajo el cual se calcula la donación asociada a cada intervención.

Este sistema consiste en estimar el elemento de donación implícito en cada una de las operaciones. En el caso de las donaciones, el elemento de donación es del 100%. En el caso de los préstamos, el elemento de donación depende del interés, los periodos de carencia y amortización o de si tiene una donación asociada en el momento del compromiso. Con estos parámetros, para los préstamos públicos y multilaterales, se calcula el porcentaje de donación, que aplicado al desembolso da como resultado la donación asociada, computando como ayuda oficial solo el elemento de donación de los desembolsos y sin contabilizar los reembolsos de ayuda.

### ***UNA PROPUESTA DE FUTURO: APOYO OFICIAL TOTAL AL DESARROLLO SOSTENIBLE***

La OCDE ha desarrollado una nueva forma de medir el esfuerzo de la cooperación. Se trata del Apoyo Oficial Total al Desarrollo Sostenible. La finalidad de este nuevo indicador no es sustituir la actual medición basada en la ayuda oficial, sino hacer visibles otros flujos financieros movilizados en apoyo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Este indicador incluye todos los recursos oficiales y la financiación privada movilizada mediante recursos públicos. Por tanto, contabiliza tanto fondos concesionales como no concesionales, de procedencia bilateral y multilateral, incluyendo la financiación de la

cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular. Este indicador recoge tanto los fondos transfronterizos como los fondos globales y regionales destinados a atender bienes públicos globales (como el medio ambiente) y otros desafíos globales.

### **3.4. LOS DATOS DEL ESFUERZO**

Los datos sobre la ayuda oficial al desarrollo son recopilados por el CAD de la OCDE. La información que proporciona el CAD incluye los flujos procedentes de los países miembros del CAD, de algunas instituciones multilaterales y de algunos otros países que, aunque no pertenecen a la institución, envían información sobre los fondos oficiales de ayuda. Las principales fuentes de información sobre la ayuda son las siguientes:

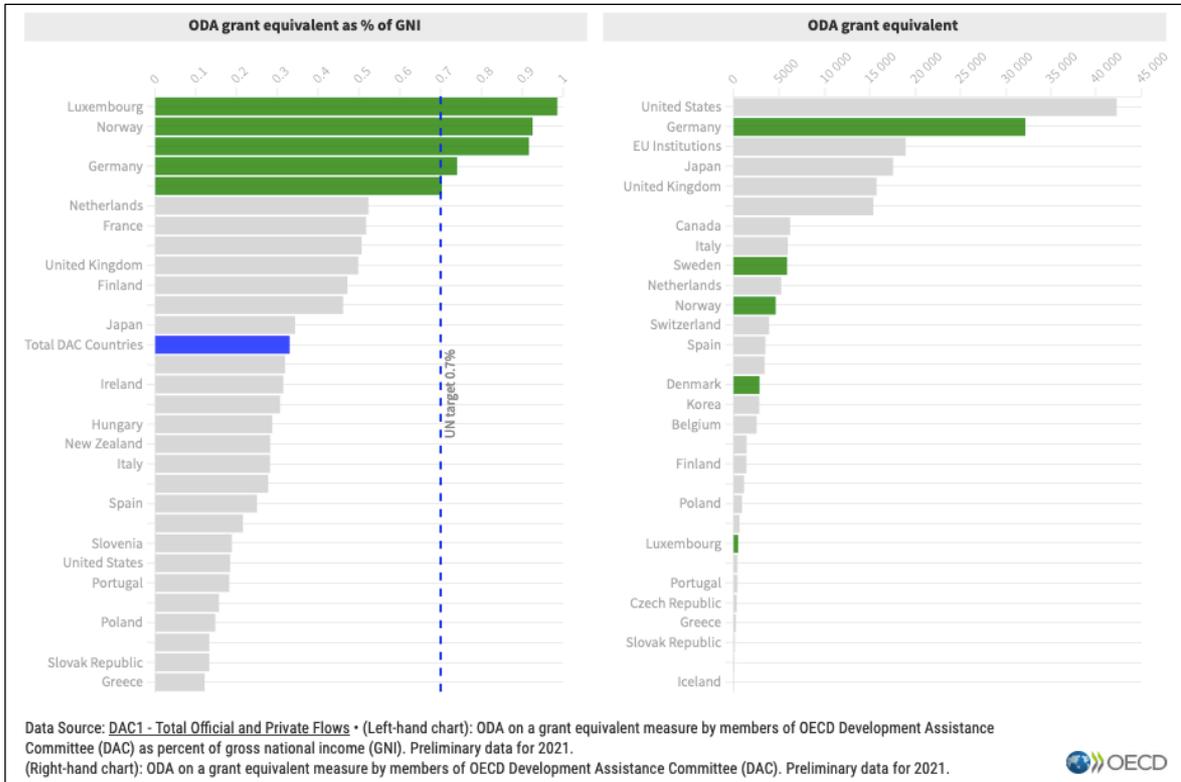
- OECD-DAC: Development Co-operation Report: [www.oecd-ilibrary.org/development/development-co-operation-report\\_20747721](http://www.oecd-ilibrary.org/development/development-co-operation-report_20747721)
- OECD-DAC: Development Co-operation Profiles: [https://www.oecd-ilibrary.org/development/development-co-operation-profiles\\_2dcf1367-en](https://www.oecd-ilibrary.org/development/development-co-operation-profiles_2dcf1367-en)
- Datos de financiación del desarrollo: [www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data](http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data)
- Cuadros resumen sobre la financiación del desarrollo: [www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/aid-at-a-glance.htm](http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/aid-at-a-glance.htm)
- Gráficos dinámicos sobre la financiación del desarrollo: [www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/datavisualisations](http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/datavisualisations)
- Flujos financieros de ayuda por países e instituciones multilaterales: [www.aidflows.org](http://www.aidflows.org)

### **CUÁNTO**

En primer lugar, hay que señalar que la ayuda Norte-Sur está lejos del objetivo fijado establecido por Naciones Unidas consistente en que los países ricos destinen el 0,7% de la PIB a cooperación. Los gráficos 15 y 16 reflejan no solo que los países desarrollados dedicaron en 2021 poco más del 0,3% del PIB y unos 163 mil millones de dólares a

cooperación, sino que, visto en perspectiva amplia, el esfuerzo realizado por estos países es menor que hace 50 años y muestra una tendencia decreciente.

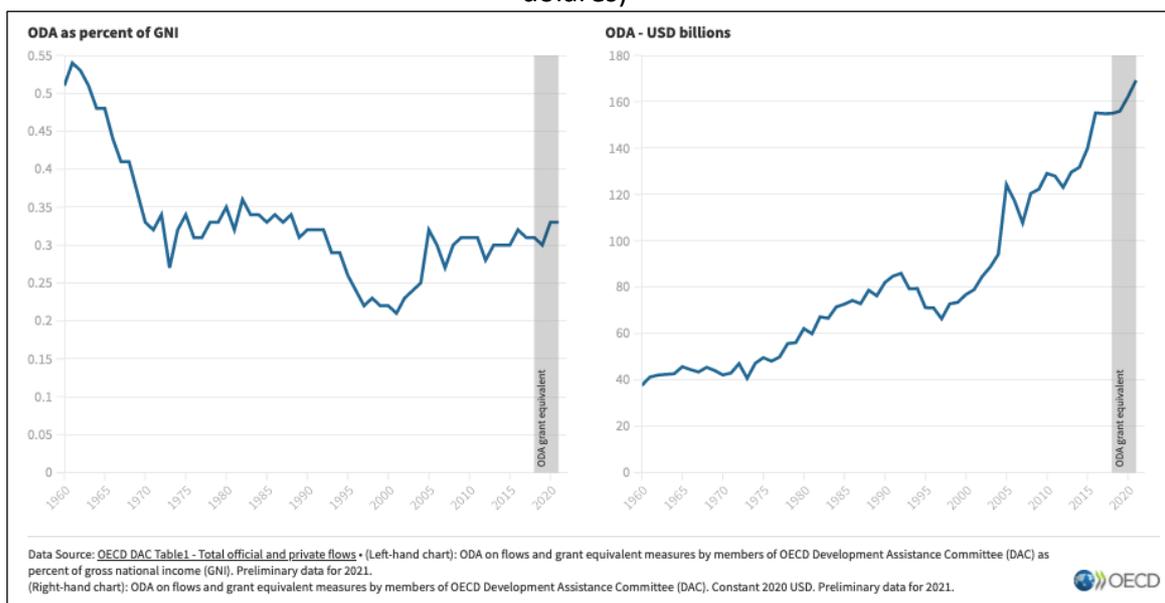
Gráfico 15. Ayuda oficial al desarrollo en 2021: Norte-Sur (% PIB)



Fuente: OCDE

No obstante, las cifras en valores absolutos sí muestran una evolución creciente de la ayuda desde los años 60 hasta situarse en 163 mil millones de dólares en 2021 (en términos de desembolsos netos).

Gráfico 16. Evolución de la ayuda oficial al desarrollo: Norte-Sur (mil millones de dólares)



Fuente: OCDE

Los países en vías de desarrollo no solo reciben ayuda de los países del primer mundo. A la ayuda Norte-Sur, hay que sumar la ayuda Sur-Sur y la ayuda multilateral. Respecto a la ayuda Sur-Sur, se estima que representa el 15% del total de la ayuda bilateral total. Los principales donantes de la cooperación Sur-sur son: Turquía, con más de 8.000 millones de dólares; y Emiratos Árabes, Arabia Saudí y China cuyos desembolsos se sitúan en torno a 4.000 millones. También India y Rusia despliegan ayuda al desarrollo, aunque algo menor (tabla 2).

Tabla 2. Ayuda al desarrollo: países no miembros del CAD (millones \$, términos netos)

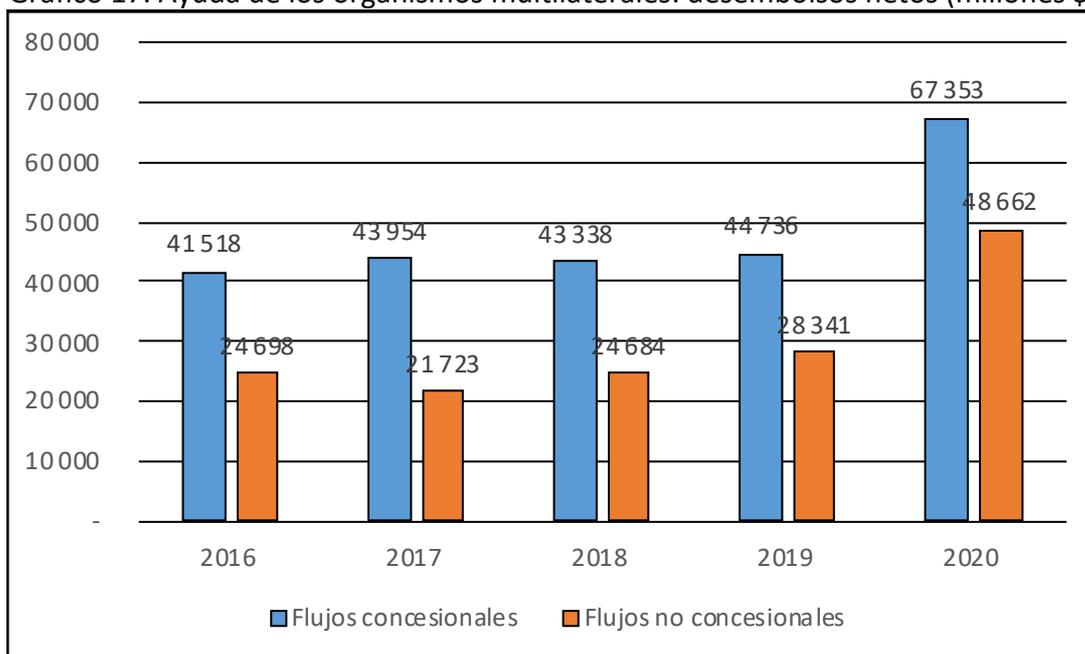
<b>Países no-CAD</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
<i>Reportan a OCDE:</i>	20.327	16.846
Turquía	8.612	8.667
Emiratos Árabes Unidos	4.116	2.490
Arabia Saudí	4.839	2.069
Rusia	999	1.227
Qatar	-	567
Kuwait	273	402
Taiwan	292	316
Israel	365	275
Rumanía	249	254
Tailandia	134	144
Otros	448	435
<i>No reportan a OCDE (*):</i>	-	-
China	4.474	4.821
India	1.280	1.601

(\*) Estimaciones. Desembolsos en términos netos

Elaboración propia a partir de datos de OCDE

En cuanto a la ayuda de los organismos multilaterales, hay que diferenciar entre los flujos concesionales y no concesionales. En 2020 los flujos concesionales (ayuda, en sentido estricto) alcanzó 67 mil millones de dólares, bastante más que los fondos no concesionales (gráfico 17).

Gráfico 17. Ayuda de los organismos multilaterales: desembolsos netos (millones \$)



Elaboración propia a partir de datos de OCDE

## QUIÉN

El mayor donante de ayuda al desarrollo es Estados Unidos, que moviliza casi 30.000 millones de dólares. A continuación, están Alemania, la Unión Europea, Reino Unido y la Asociación Internacional de Fomento (del grupo Banco Mundial). De los 10 mayores donantes, 7 son países y 3 son organismos multilaterales (tabla 3).

Tabla 3. Los 10 donantes principales, 2019

1	United States	28 814	18%
2	Germany	18 506	11%
3	EU Institutions	14 914	9%
4	United Kingdom	13 069	8%
5	IDA	12 670	8%
6	Turkey	8 469	5%
7	Japan	7 477	5%
8	France	7 444	5%
9	Global Fund	3 504	2%
10	Sweden	3 468	2%
	Other donors	45 169	28%
	<b>Total</b>	<b>163 504</b>	<b>100%</b>

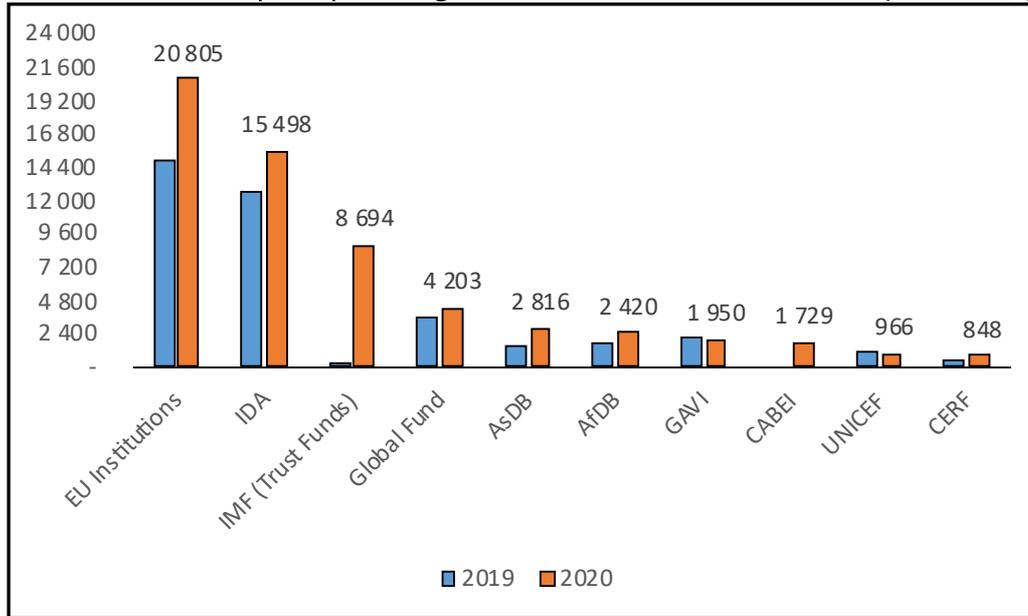
Millones de dólares

Fuente: OCDE

Si nos detenemos en los principales países donantes del mundo desarrollado, detrás de Estados Unidos y Alemania suelen aparecer países como Reino Unido, Japón y Francia. Estos cinco países son grandes potencias económicas. Junto a estos, también los países escandinavos y Holanda, a pesar de ser países con economías más pequeñas, tienen políticas de cooperación al desarrollo consolidadas. Como se puede observar en el gráfico 7, solo cinco países cumplieron en 2021 el compromiso firmado en Naciones Unidas de dedicar el 0,7% de la renta a políticas de cooperación. Se trata de Alemania, Suecia, Noruega, Dinamarca y Luxemburgo.

Respecto a los organismos multilaterales, los donantes de ayuda oficial que destacan claramente en 2020 son la Unión Europea (20.805 millones de dólares) y la Asociación Internacional de Fomento, perteneciente al grupo Banco Mundial (15.498 millones). En tercer lugar, aunque de forma extraordinaria, aparece el FMI debido a los 8.694 millones de dólares en fondos extraordinarios que ha destinado a muchos países en desarrollo como consecuencia de la crisis desatada por la pandemia de covid-19. A continuación, están el Fondo Global contra el SIDA/VIH, la tuberculosis y la malaria (4.203 millones), el Banco Asiático de Desarrollo (2.816 millones), el Banco Africano de Desarrollo (2.420 millones), el GAVI (Alianza Mundial para Vacunas e Inmunización) con 1.950 millones y el Banco Centroamericano de Integración Económica con 1.729 millones (gráfico 18).

Gráfico 18. Los 10 principales organismos multilaterales donantes (millones \$)



Desembolsos netos de AOD  
Fuente: OCDE

### **DÓNDE**

El principal receptor de ayuda al desarrollo en 2019 ha sido Siria, debido a las necesidades de ayuda humanitaria consecuencia del conflicto bélico que está sufriendo. A continuación, están Etiopía, Bangladesh, Afganistán y Yemen (tabla 4). Llama la atención el caso de India, una de las economías emergentes más potentes tras China, que continúa recibiendo gran cantidad de ayuda al desarrollo.

Tabla 4. Principales países beneficiarios en 2019

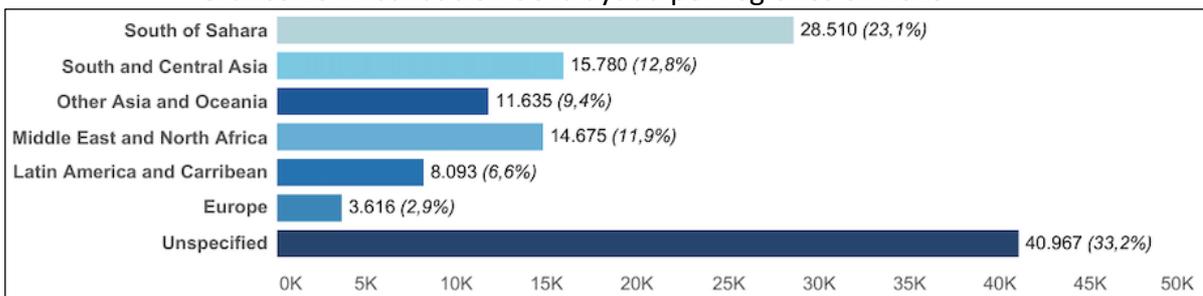
Syrian Arab Republic	10 129	6%
Ethiopia	4 677	3%
Bangladesh	4 382	3%
Afghanistan	4 140	3%
Yemen	3 759	2%
Nigeria	3 277	2%
Kenya	3 173	2%
Democratic Republic of the Congo	2 810	2%
Jordan	2 690	2%
India	2 551	2%
Other recipients	121 918	75%
<b>Total</b>	<b>163 504</b>	<b>100%</b>

Millones de dólares

Fuente: OCDE

En cuanto al destino de la ayuda por regiones, destaca África Subsahariana que recibe una cuarta parte de los fondos. A continuación, Sur y Centro de Asia reciben casi el 13% y África del Norte y Oriente Medio obtienen casi el 12%. El resto de Asia y Oceanía reciben alrededor del 9% y América latina y Caribe un 6,6%. Finalmente, Europa obtiene casi un 3% (gráfico 19).

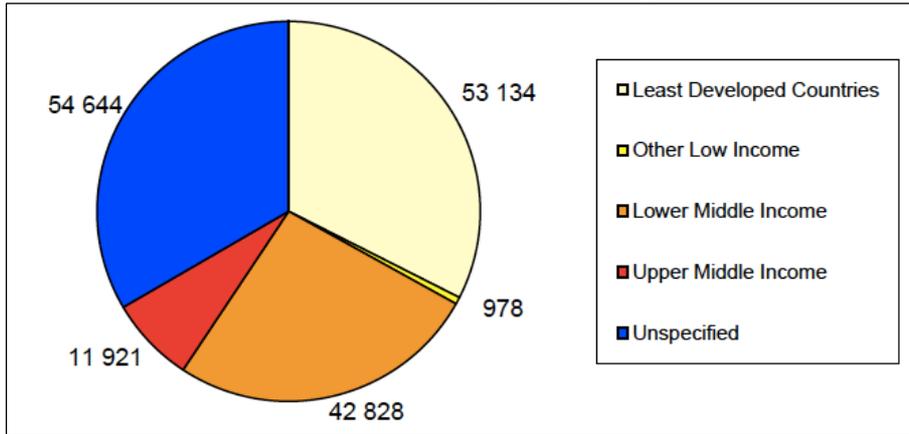
Gráfico 19. Distribución de la ayuda por regiones en 2019



Fuente: OCDE

Por grupos de países, la ayuda se concentra en los Países Menos Adelantados, que reciben alrededor de un tercio de la ayuda, y en los países de renta media-alta, que absorben una cuarta parte (gráfico 20).

Gráfico 20. Distribución de la ayuda por regiones en 2019

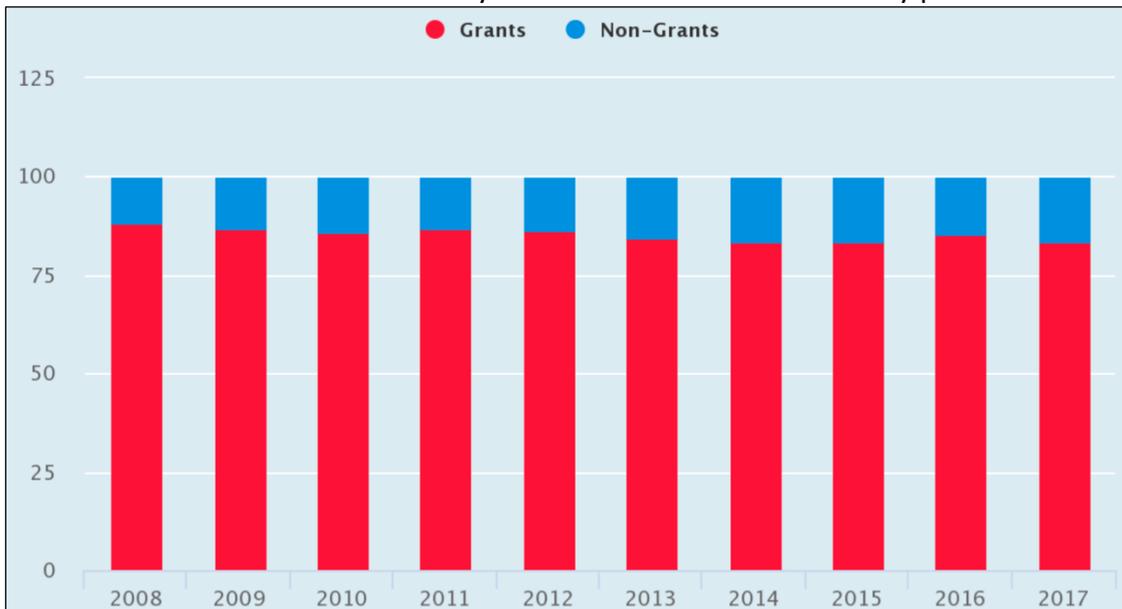


Fuente: OCDE

## CÓMO

Respecto a las modalidades en que se concreta la ayuda, en términos generales, más de tres cuartas partes del gasto de los países miembros del CAD son donaciones a fondo perdido y el resto son préstamos blandos (gráfico 21).

Gráfico 21. Distribución de la ayuda bilateral entre donaciones y préstamos

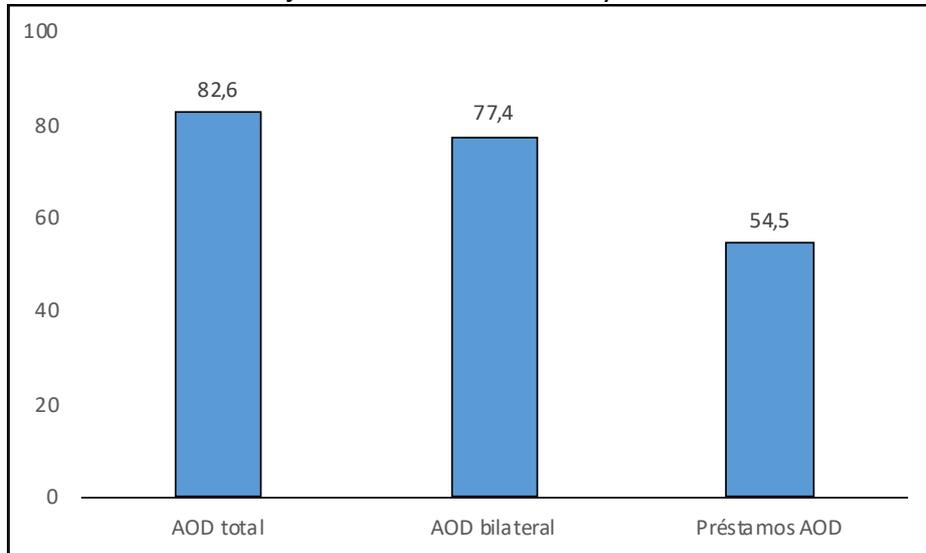


Fuente: OCDE

Este reparto entre préstamos y donaciones se refleja en el componente de subvención que tiene la ayuda de los países desarrollados. En términos generales, el componente de la ayuda concedida por los países miembros del CAD (OCDE) supera el 80%; un 77,4%

en el caso de la ayuda bilateral. En el caso de los préstamos únicamente, el componente de subvención es 54,5% (gráfico 22).

Gráfico 22. Porcentaje de subvención de la ayuda: media 2019-2020\*

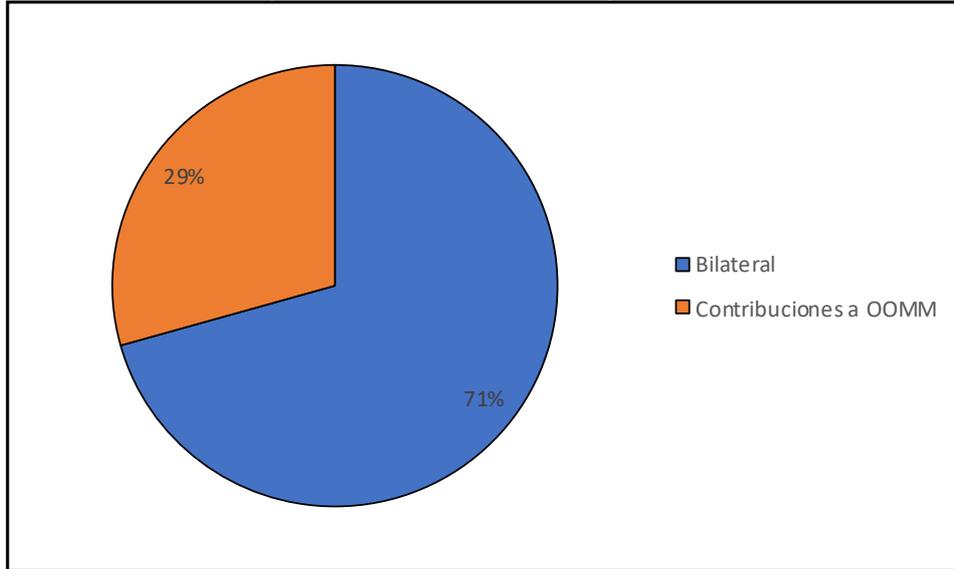


\* Países del CAD

Elaboración propia a partir de datos OCDE

La forma preferida para distribuir la ayuda por parte de los países desarrollados es el canal bilateral (gráfico 23). De esta manera se orientó el 71% de la ayuda en 2020. Ello permite a los países donantes asignar los fondos de acuerdo con las prioridades geográficas, sectoriales e instrumentales que ellos mismos decidan. El 29% restante se destina a los organismos multilaterales, sea como ayuda no marcada o como ayuda marcada (o multilateral).

Gráfico 23. Ayuda canalizada: bilateral y multilateral: 2020\*

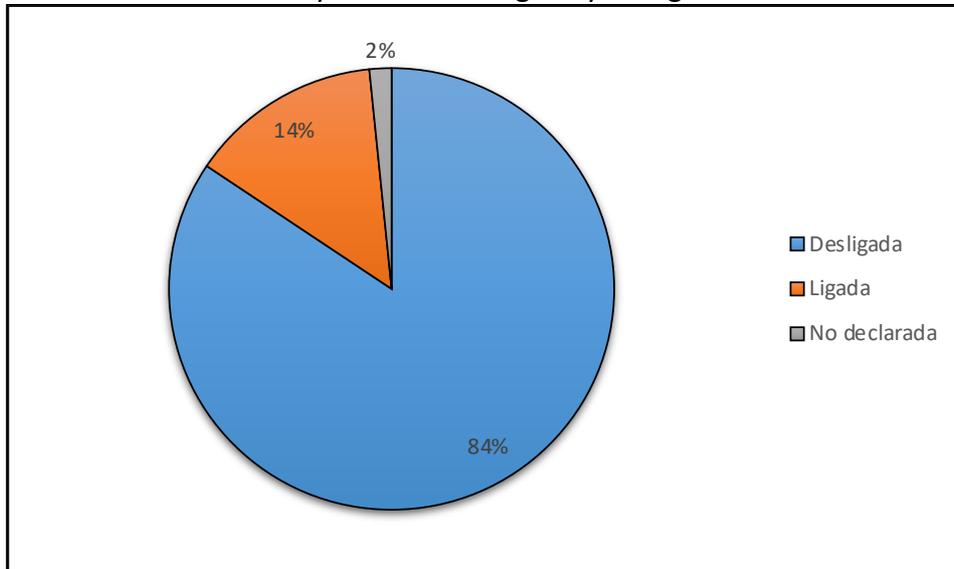


\* Países del CAD

Elaboración propia a partir de datos OCDE

La mayor parte de la ayuda bilateral de los países del CAD está desligada (84%), frente a solo un 14% de ayuda ligada (gráfico 24).

Gráfico 24. Ayuda bilateral ligada y desligada: 2020\*



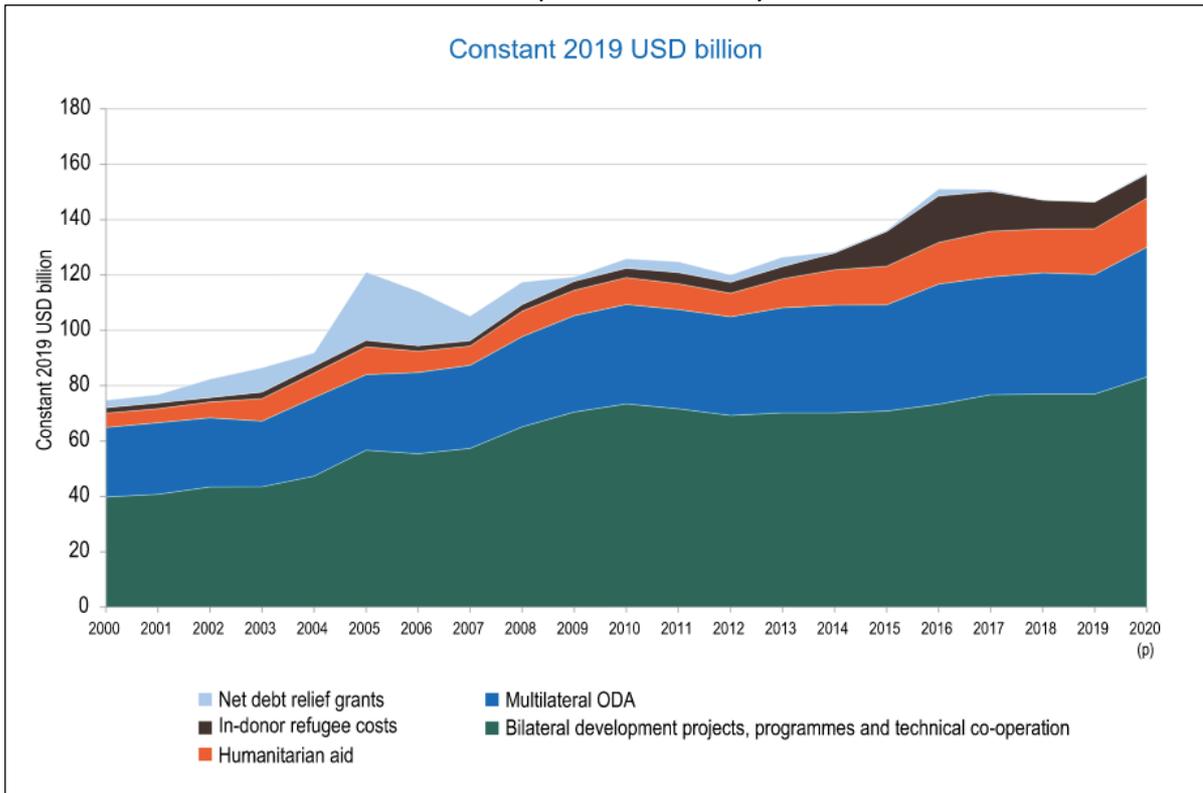
\* Países del CAD

Elaboración propia a partir de datos OCDE

De manera más detallada, el gráfico 25 muestra la forma concreta que adopta la ayuda al desarrollo, así como su evolución. El componente más importante, casi la mitad del total, son proyectos bilaterales, programas y cooperación técnica. En segundo lugar,

está la ayuda destinada a los organismos multilaterales. El tercer componente en importancia es la ayuda humanitaria. El cuarto renglón más relevante, y que en los últimos años está aumentando de forma clara, es la ayuda a los refugiados dentro de los países donantes. Por último, están los programas de alivio de la deuda externa, que excepto en algún momento más o menos puntual, representan una partida muy pequeña de la ayuda.

Gráfico 25. Componentes de la ayuda



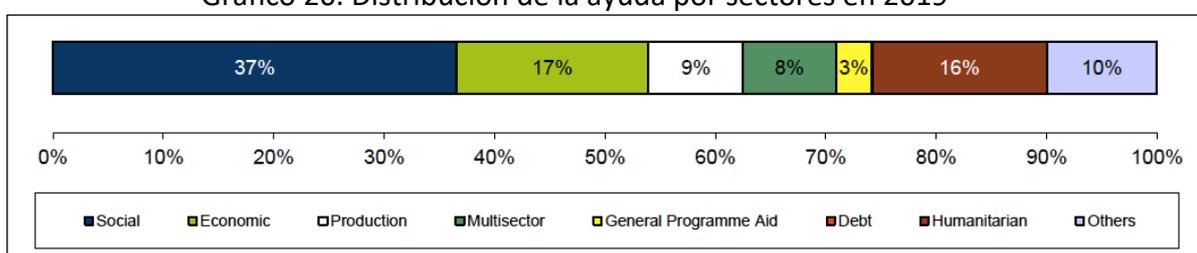
Miles de millones de dólares

Fuente: OCDE

## EN QUÉ

Para terminar este panorama sobre los fondos de ayuda al desarrollo, el gráfico 26 muestra el propósito de la ayuda, es decir, los sectores donde se concentran los esfuerzos. El sector social (salud, educación, etc.) es el que recibe más dinero (37% del total), seguido de las actividades económicas (17%) y la ayuda humanitaria (16%). Los sectores productivos y la ayuda multi-sector recogen casi el 10% cada una. El apoyo presupuestario general recibe un 3% de los fondos; por último, el alivio de la deuda supone una parte insignificante.

Gráfico 26. Distribución de la ayuda por sectores en 2019



Fuente: OCDE

## **CAPÍTULO 4. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO**

### **4.1. ACUERDOS INTERNACIONALES SOBRE COOPERACIÓN**

La cooperación internacional nació en 1945 con el fin de la Segunda Guerra Mundial, la firma de la Carta de las Naciones Unidas y la creación de la Organización de Naciones Unidas. La función principal de esta nueva organización será velar por el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, promoviendo la cooperación internacional para fomentar el desarrollo. De esta forma, ya en 1947 se empezaron a implementar acciones de asistencia a los países damnificados por la guerra mundial. Desde entonces, los fundamentos, acciones e instituciones de la cooperación internacional han evolucionado de forma más o menos descoordinada hasta el año 2000. Este momento marca un punto de inflexión en la historia de la cooperación con la aprobación de la Declaración del Milenio.

### ***LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO***

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio para el periodo 2000-2015 constituyen la primera gran iniciativa coordinada a escala mundial para abordar la pobreza y el hambre en el mundo. El acuerdo alcanzado el año 2000 por 189 estados en el marco de Naciones Unidas derivó en la firma de la Declaración del Milenio, que concretaba ocho objetivos que la comunidad internacional se comprometía alcanzar en 15 años. Los objetivos acordados fueron:

- Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre
- Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal
- Objetivo 3: Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer
- Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil
- Objetivo 5: Mejorar la salud materna
- Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades
- Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
- Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo



### **LA AGENDA DE EFICACIA DE LA AYUDA**

Tras el compromiso internacional que supuso la aprobación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la comunidad internacional se planteó la necesidad de aumentar la eficacia de la ayuda al desarrollo. Con ese fin se han celebrado distintas reuniones: el Foro de Roma sobre Armonización (2003) y los Foros de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda de París (2005), Accra (2008) y Busan (2011); así como varias cumbres sobre financiación del desarrollo, como la Conferencia de Monterrey (2002), la Conferencia de Doha (2008) y la Conferencia de Addis Abeba (2015).

A través de estos foros y conferencias se ha ido configurado la “Agenda de Eficacia de la Ayuda”, referencia que establece una serie de principios y compromisos que deben guiar las acciones de cooperación al desarrollo, tanto de países donantes como receptores, organismos internacionales, instituciones financieras internacionales y organizaciones de la sociedad civil, para mejorar la eficacia de los resultados de las acciones. En resumen, estos principios persiguen incrementar la efectividad de la ayuda al desarrollo, mejorando los compromisos entre los diferentes actores, alineando el apoyo de los donantes con las estrategias de desarrollo de los países socios, armonizando las acciones de los donantes y mejorando las responsabilidades mutuas.

### ***CONFERENCIA DE MONTERREY SOBRE FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO (2002)***

Esta conferencia que reúne a países donantes y países beneficiarios se centra en la necesidad de dotar de recursos al sistema para el cumplimiento de los Objetivos del Milenio. En el documento final aprobado, el Consenso de Monterrey, aparecen referencias a la necesidad de mejorar la eficacia de la ayuda y propuestas para la mejora del sistema de financiación del desarrollo, tales como:

- Movilizar recursos financieros nacionales e internacionales para el desarrollo.
- El comercio internacional como promotor del desarrollo.
- El aumento de la cooperación financiera y técnica internacional.
- El alivio de la deuda externa.
- Coherencia y consistencia de los sistemas monetarios, financieros y comerciales, en apoyo del desarrollo.

### ***I FORO DE ALTO NIVEL SOBRE EFICACIA DE LA AYUDA DE ROMA (2003)***

El Foro de Roma continúa con el desarrollo del Consenso de Monterrey y reúne a organismos multilaterales, países donantes y países beneficiarios. La Declaración de Roma asume el compromiso de aumentar la eficacia de la ayuda y destaca el principio de armonización, es decir, la necesidad de que los países donantes se coordinen para simplificar y homogenizar sus procedimientos, con el fin de reducir la carga administrativa y los costes de gestión que la ayuda supone a los países socios.

### ***II FORO DE ALTO NIVEL SOBRE EFICACIA DE LA AYUDA DE PARIS (2005)***

En esta importante reunión se aprueba la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, que establece nuevos códigos de conducta para los donantes. Propone un modelo de cooperación más horizontal entre donantes y países socios, con el fin de afrontar problemas como la condicionalidad, fragmentación y ausencia de predictibilidad de la ayuda.

La Declaración de París es la referencia fundamental en la Agenda de Eficacia de la Ayuda. Establece los principios básicos de apropiación, alineamiento, armonización,

gestión para resultados y mutua responsabilidad, que se consideran las cinco directrices fundamentales que países donantes y socios deben asumir:

- Apropriación: los países en vías de desarrollo elaborarán sus propias estrategias de desarrollo y reducción de la pobreza.
- Alineamiento: los países donantes respetarán los objetivos nacionales y sistemas locales de los países socios.
- Armonización: los países donantes coordinarán sus actuaciones, simplificarán procedimientos y compartirán información para evitar duplicidades.
- Resultados: los países en desarrollo y los donantes enfocarán su actuación sobre la obtención de resultados medibles.
- Transparencia mutua de la información entre donantes y socios.

### ***III FORO DE ALTO NIVEL SOBRE EFICACIA DE LA AYUDA EN ACCRA (2008)***

El Foro de Accra reunió a países donantes y receptores con el fin de acelerar los acuerdos de París y concluyó con la firma del Programa de Acción de Accra (PAA). También contó con la participación de las organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos descentralizados.

En el documento se reafirman tres dimensiones principales para avanzar en la Agenda de la Eficacia de la Ayuda:

- Mejora de la identificación de las propias políticas de desarrollo por parte del país socio.
- Construcción de asociaciones más eficaces e inclusivas para el desarrollo, involucrando además de los donantes bilaterales y multilaterales, a fondos mundiales, organizaciones de la sociedad civil y sector privado. En este sentido, se reconocen otras modalidades de ayuda como la cooperación sur-sur y la cooperación triangular.
- Mejora de la transparencia y rendición de cuentas.

El Programa de Acción de Accra supone una ampliación del enfoque de desarrollo y contempla la introducción de la igualdad de género, la defensa de los derechos humanos

y la atención a la discapacidad. Adicionalmente, aparecen nuevos instrumentos de cooperación como la cooperación delegada, el apoyo presupuestario, los enfoques sectoriales y los marcos plurianuales de financiación, entre otros. En el lado de las carencias, hay que señalar que el documento final no fija objetivos concretos en materias importantes como la ayuda desligada, la condicionalidad, la predictibilidad o la rendición de cuentas mutua entre países socios y donantes.

#### ***CONFERENCIA DE DOHA SOBRE FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO (2008)***

Esta conferencia sobre financiación concluye con la Declaración de Doha, que básicamente subraya la necesidad de que los países desarrollados cumplan con el objetivo de destinar el 0,7% de su renta nacional a ayuda oficial al desarrollo

#### ***IV FORO DE ALTO NIVEL SOBRE EFICACIA DE LA AYUDA EN BUSAN (2011)***

Este foro reúne a países donantes y receptores, gobiernos subestatales, ONGs y sector privado y da forma a una nueva asociación mundial para el desarrollo que reconoce la diversidad de actores presentes en la cooperación al desarrollo. Paralelamente, se crea una nueva plataforma para apoyar la implementación de los compromisos adquiridos: la Alianza Mundial para una Cooperación al Desarrollo Eficaz.

#### ***LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (2015)***

En 2015 se reconfigura el marco internacional de la cooperación al desarrollo con la aprobación la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Agenda de Acción de Addis Abeba sobre Financiación del Desarrollo.

La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible describe los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como el marco de referencia que debe guiar los esfuerzos por el desarrollo y la sostenibilidad del planeta entre 2015 y 2030. Se trata de una nueva visión del desarrollo que incluye 17 objetivos interconectados entre sí y 169 metas.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible constituyen un cambio significativo respecto a los anteriores Objetivos del Milenio, no solo porque incluyen más objetivos y metas sino porque significan un cambio de enfoque en diversos planos:

- Universalidad: los ODS comprometen a todos los países del mundo, con independencia de su nivel de desarrollo, rompiendo con la tradicional dicotomía Norte-Sur.
- Responsabilidades compartidas: Aunque la principal responsabilidad recae en cada país, el cumplimiento de los ODS exige mayor implicación por parte de todos los actores del desarrollo.
- Sostenibilidad social, económica y medioambiental. Se consolida un nuevo enfoque del desarrollo, que integra claramente los desafíos medioambientales y de la desigualdad.
- Enfoque integrado: la pobreza y el desarrollo insostenible se abordan no solo a través de la mitigación de sus síntomas de forma fragmentada, sino que se tienen en cuenta las causas que los generan de forma integral.

Los 17 objetivos de desarrollo sostenible son los siguientes:

1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.
2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.
3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.
4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.
5. Lograr la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas
6. Garantizar la disponibilidad de agua y su ordenación sostenible y el saneamiento para todos.
7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.
8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.

9. Construir infraestructura resiliente, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.
10. Reducir la desigualdad en y entre los países.
11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.
13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos (tomando nota de los acuerdos celebrados en el foro de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático).
14. Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.
15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, efectuar una ordenación sostenible de los bosques, luchar contra la desertificación, detener y revertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica.
16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.
17. Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible.



## **LA AGENDA DE ACCIÓN DE ADDIS ABEBA SOBRE FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO (2015)**

Esta agenda se constituye como una parte integral de la Agenda 2030, ya que presenta del conjunto de medios y recursos disponibles, financieros y no financieros, para la implementación de los ODS. Los principales acuerdos alcanzados son:

- Compromiso renovado con el 0,7%
- Ofrecer incentivos públicos para intentar alinear la inversión privada con el desarrollo sostenible,
- Creación del "Banco de la Tecnología" para financiar nuevas tecnologías en los países en desarrollo, mediante la colaboración público-privada.
- Creación del Foro Mundial de Infraestructuras, como foro de diálogo sobre el desarrollo de infraestructuras en los países en desarrollo.

Hay que destacar que, más allá de estos acuerdos, la reunión de Addis Abeba estuvo marcada por la oposición de los países desarrollados a la creación de un organismo tributario intergubernamental y contra el fraude fiscal. Esta era una demanda de los países en desarrollo preocupados con la erosión de las bases imponibles en sus jurisdicciones.

### **4.2. LOS ORGANISMOS MULTILATELARES**

El Comité de Ayuda al Desarrollo elabora la lista de organismos internacionales que realizan cooperación al desarrollo. En ella se incluyen organizaciones multilaterales, ONGDs internacionales, redes y partenariados público-privados. En este capítulo, nos centramos únicamente la cooperación al desarrollo oficial realizada desde las organizaciones multilaterales. El listado completo está recogido en el capítulo 2, dedicado a los actores de la cooperación, e incluye muchas instituciones de distinto tipo agrupadas en torno a:

- Comisiones, agencias o fondos de Naciones Unidas
- Instituciones de la Unión Europea
- Grupo Banco Mundial
- Fondo Monetario Internacional

- Bancos Regionales de Desarrollo
- Otras instituciones multilaterales, como los fondos verticales

El sistema de desarrollo multilateral es una red diversa de organizaciones internacionales que financian y llevan a cabo programas humanitarios y de desarrollo en los países en desarrollo. Algunas organizaciones actúan más como proveedores de financiación, como los bancos de desarrollo. Otras tienen principalmente un papel de intermediario, como el sistema de Naciones Unidas, es decir, implementan actuaciones financiadas por otros socios sean bilaterales, multilaterales o filantrópicos<sup>8</sup>.

En general, las operaciones de las organizaciones multilaterales se reflejan en la forma en que éstas recaudan fondos. En el caso de los bancos de desarrollo, en la medida en que obtienen una parte importante de su financiación a través de los mercados de capitales y de recursos internos (como los reembolsos de los préstamos), necesitan llevar a cabo operaciones menos concesionales, como los préstamos. De hecho, alrededor del 90% de la financiación provista por los bancos de desarrollo son préstamos, dos tercios de los cuales son no concesionales, y dirigidos principalmente al desarrollo de infraestructuras y sectores productivos. Aun así, algunos bancos tienen agencias concesionarias que otorgan mayor cantidad de donaciones, como el Fondo Africano de Desarrollo (del Banco Africano de Desarrollo) o el Fondo Especial del Banco Interamericano de Desarrollo. En este caso, se trata de fondos financiados principalmente por sus miembros.

Por el contrario, la Unión Europea, Naciones Unidas y los fondos verticales reciben la mayoría de sus recursos como donaciones de donantes bilaterales. Esto les permite realizar operaciones más concesionales en los países más pobres. Las áreas que atienden suelen ser asistencia humanitaria y sectores sociales, que tienen menos capacidad de movilizar recursos financieros y técnicos que los sectores de infraestructura y producción. En términos generales, la Unión Europea se centra más en infraestructura, producción y gobernanza; Naciones Unidas en asistencia humanitaria y

---

<sup>8</sup> Si bien el financiamiento canalizado por donantes bilaterales a través de organizaciones multilaterales generalmente se cuenta como financiamiento multilateral (ayuda marcada), este capítulo considera estos recursos como multilaterales. Esto ayuda a reflejar la magnitud de las operaciones de las organizaciones multilaterales que se financian con ayuda bilateral marcada, principalmente entidades de Naciones Unidas.

sectores sociales; y los fondos verticales en sectores sociales y medio ambiente. Esto está en línea con la Agenda de Acción de Addis Abeba, que establece que los recursos más favorables deben priorizarse para aquellos destinos con las mayores necesidades y la menor capacidad de movilizar otros recursos

Las principales instituciones multilaterales financieras son el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y los Bancos Regionales de Desarrollo. Mientras que las principales instituciones multilaterales no financieras son las agencias especializadas en desarrollo de Naciones Unidas (PNUD, FAO, ACNUR, OIT, UNESCO, UNICEF, etc.), la Unión Europea.

### ***FONDO MONETARIO INTERNACIONAL***

El Fondo Monetario Internacional (FMI) se crea en 1944 con la firma de los acuerdos de Bretton-Woods, con los siguientes propósitos:

- Promover la cooperación monetaria internacional
- Facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional
- Promover la estabilidad de los intercambios comerciales
- Ayudar a establecer un sistema multilateral de pagos

Para cumplir con estos propósitos, el FMI ejerce funciones de control, reglamentación y provisión de actividades financieras. La vinculación del FMI con los países en desarrollo empieza con las necesidades de acceso al crédito de éstos y los programas de ajuste estructural asociados a los rescates, muchas veces vinculados con problemas de endeudamiento externo de los países en desarrollo.

### ***BANCO MUNDIAL***

El Banco Mundial se crea al mismo tiempo que el FMI, como consecuencia de los acuerdos de Bretton-Woods en 1944, con la misión de contribuir a la reconstrucción de las economías destruidas por la II Guerra Mundial. En la actualidad, su actividad se concentra en la asistencia a los países en vías de desarrollo.

El grupo Banco Mundial está compuesto por:

- Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), creado en 1944 para promover la reconstrucción en el periodo de posguerra, y el desarrollo actualmente.
- Corporación Financiera Internacional (CFI), creada en 1956 con el objetivo apoyar al sector privado de los países en desarrollo.
- Asociación Internacional de Desarrollo (AID), creada en 1960 para proporcionar créditos concesionales a los países en desarrollo.
- Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), creado en 1966 como órgano de arbitraje ante disputas entre los Estados y los inversores extranjeros.
- Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI), creado en 1988 para proporcionar garantías a los inversores extranjeros frente a pérdidas por riesgos no comerciales en los países en desarrollo.

### ***BANCOS REGIONALES DE DESARROLLO***

La necesidad de abordar los problemas de desarrollo de determinadas zonas geográficas ha favorecido la creación de los bancos regionales. Tienen funciones similares a las del Banco Mundial, pero con carácter regional. El primer banco regional, el Banco Interamericano de Desarrollo, se creó en 1959. En la actualidad existen otros: Banco Africano de Desarrollo, Banco de Desarrollo de América Latina, Banco Asiático de Desarrollo, Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, Banco de Comercio y Desarrollo del Mar Negro, Banco de Desarrollo del Caribe, Banco de Desarrollo de los Estados del África Central, Banco Centroamericano de Integración Económica, Banco de Desarrollo del Consejo de Europa, Banco de Comercio y Desarrollo de África Oriental y Meridional, Banco Europeo para la Reconstrucción y Desarrollo, Banco Islámico de Desarrollo y Banco de Desarrollo de África Occidental.

Los Bancos Regionales de Desarrollo cumplen tres funciones principales:

- Movilización de recursos financieros hacia los países en desarrollo mediante préstamos ordinarios y en condiciones concesionarias.

- Creación de capacidad, desarrollo institucional y transmisión de conocimientos, a través de asistencia técnica, donaciones, divulgación de buenas prácticas y respaldo a la investigación.
- Ayuda para proporcionar bienes públicos regionales y globales que las instituciones nacionales no pueden proveer en su totalidad.

### ***NACIONES UNIDAS***

Existen más de 30 agencias que participan en el sistema de desarrollo de Naciones Unidas, con funciones en sectores específicos de la cooperación al desarrollo, la ayuda internacional y la ayuda humanitaria. El sistema de desarrollo de las Naciones Unidas incluye la Secretaría de las Naciones Unidas, así como los programas, fondos y agencias especializadas de las Naciones Unidas, cada uno con su propia membresía, organización y presupuesto.

Casi todos ellos operan sobre la base de donaciones recibidas y distribuidas. Es decir, estas agencias dependen en gran medida de las contribuciones oficiales de los donantes. No reciben financiación en forma de préstamos ni generan recursos financieros internamente. Las entidades de la ONU dependen en gran medida de obtener, de manera regular, subvenciones de los estados miembros soberanos.

Dos excepciones a este sistema son el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), una institución financiera que funciona como un banco de desarrollo que distribuye préstamos concesionales, y UNICEF, que se apoya en una larga tradición de contribuciones voluntarias (actualmente, el 30% de sus ingresos son donaciones privadas individuales). Muchas de estas instituciones dependen de la financiación de tipo multi-bilateral, donde los donantes especifican el propósito de los fondos.

## **UNIÓN EUROPEA**

La Unión Europea (UE) es uno de los principales donantes del mundo y su actividad abarca todos los países en desarrollo. La política de cooperación al desarrollo constituye uno de los pilares de las relaciones exteriores de la UE. Esta política es una competencia compartida con los países miembros de la Unión Europea. Es decir, los Estados miembros pueden desplegar sus propias políticas de cooperación de forma paralela a las de la UE.

El nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo de 2017 (que sustituye el Consenso de 2005 vinculado a los Objetivos del Milenio) constituye el marco básico definitorio de la política de desarrollo de la Unión Europea. Establece el marco general de actuación tanto de la UE como de los Estados miembros en el ámbito de la cooperación al desarrollo, vinculando sus actuaciones al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Hasta la fecha, los principales instrumentos financieros de la cooperación de la UE han sido el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) y el Fondo Europeo de Desarrollo (FED). El Instrumento de Cooperación al Desarrollo ha sido una de las principales fuentes de financiación para el desarrollo dentro del presupuesto comunitario, cubriendo la cooperación al desarrollo con América Latina, países concretos de Oriente Próximo, Sudáfrica y Asia Central, Oriental, Meridional y Sudoriental. Por su parte, el Fondo Europeo de Desarrollo ha sido hasta la fecha el mayor instrumento de desarrollo de la Unión, operando en el marco del Acuerdo de Cotonú (renovado en 2021) para la cooperación con los 79 países ACP (África, Caribe y Pacífico) y los países y territorios de ultramar de la Unión Europea. Este fondo no formaba parte del presupuesto comunitario, pero a partir de 2021 vuelve a estar bajo el marco presupuestario general de la UE, incorporado como parte del fondo Europa Global (el nuevo Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional); que también incluye ahora al Instrumento de Cooperación al Desarrollo.

Asimismo, el Banco Europeo de Inversiones (BEI), cuyos accionistas son los estados miembros de la UE, proporciona financiación a largo plazo en apoyo de los objetivos de cooperación y desarrollo de la UE, tanto dentro como fuera de la Unión Europea, ya sea a través de sus propios recursos o de los FED.

En la actualidad, la Unión Europea gestiona los proyectos de desarrollo en países socios por medio de la Dirección General de Asociaciones Internacionales (DG INTPA) (anteriormente de DG de Cooperación Internacional y Desarrollo, DG DEVCO). Su misión consiste en:

- reducir la pobreza,
- garantizar el desarrollo sostenible y
- promover la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho en todo el mundo

Adicionalmente, la Unión Europea cuenta con la Dirección General de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas (DG ECHO), que es el departamento encargado de la ayuda humanitaria en el extranjero y la protección civil. Su objetivo es:

- proteger vidas,
- prevenir y aliviar el sufrimiento humano y
- salvaguardar la integridad y la dignidad de las poblaciones afectadas por catástrofes naturales y crisis de origen humano

El nuevo presupuesto comunitario para el periodo 2021-2027 representa una importante modernización de la dimensión exterior del presupuesto de la UE. En particular, el presupuesto incluye un nuevo Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional que canalizará la mayor parte de los fondos de la acción exterior, incluidos la cooperación al desarrollo, con un presupuesto de unos 80 mil millones de euros para los 7 años (al margen de unos 11 mil millones de ayuda humanitaria). Este Instrumento se estructura en torno a tres pilares:

1. Pilar geográfico: con una dotación de 68.000 millones de euros para promover el diálogo y la cooperación con terceros países.

2. Pilar temático: dotado con 7.000 millones de euros, financiará el apoyo a la promoción de los derechos humanos y la democracia, la sociedad civil, la estabilidad y la paz; incluidos 3.000 millones destinados a “Retos mundiales” relacionados con cuestiones como: la salud, la educación, la capacitación de las mujeres y los niños, la migración y el desplazamiento forzoso, el crecimiento inclusivo, el trabajo digno, la protección social y la seguridad alimentaria.

3. Pilar de respuesta rápida: dotado con 4.000 millones de euros, para intervenir rápidamente en la prevención de conflictos y en la respuesta a las situaciones de crisis o inestabilidad.

Adicionalmente, se crea una Reserva de Flexibilidad adicional de 10.200 millones de euros, para atender retos y prioridades emergentes.

En términos globales, el nuevo Instrumento prevé:

- un objetivo de gasto del 20 % para el desarrollo humano,
- un objetivo de gasto del 25 % para lucha contra el cambio climático,
- un objetivo de gasto del 10 % para luchar contra la migración irregular
- al menos el 92 % de la financiación en el marco del Instrumento deberá cumplir los requisitos del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE y, por lo tanto, contabilizarse como ayuda oficial al desarrollo

La información estadística sobre la financiación otorgada por la UE para cooperación al desarrollo se proporciona en [https://euaidexplorer.ec.europa.eu/index\\_en](https://euaidexplorer.ec.europa.eu/index_en).

## **OCDE**

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) agrupa a los países más ricos del mundo. Actualmente está compuesta por 38 países. Se creó en 1947 bajo el nombre de Organización Europea de Cooperación Económica para administrar la ayuda estadounidense del Plan Marshall en la reconstrucción de Europa después de la Segunda Guerra Mundial. En el año 1961 se reformuló tal y como se conoce en la actualidad.

La OCDE ha sido una de las mayores fuentes de información y estadísticas económicas y sociales, así como de análisis sobre la evolución económica, cambios sociales, patrones de comercio, medio ambiente, agricultura, tecnología y fiscalidad. La cooperación al desarrollo es una de sus líneas prioritarias de trabajo. Entre otras cosas, elabora el listado de países receptores de la ayuda oficial al desarrollo.

El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) es el principal órgano de la OCDE para las cuestiones de cooperación al desarrollo. Sus objetivos son promover la coordinación, la eficacia y una

adecuada financiación de los esfuerzos internacionales en favor del desarrollo económico de los países en desarrollo. El CAD desarrolla cuatro actividades principales:

- Orientaciones y directrices sobre las políticas de ayuda
- Exámenes periódicos de las políticas de sus miembros
- Foro de diálogo y creación de consenso
- Elaboración de estadísticas e informes

### ***OTROS ORGANISMOS***

Desde los años se está produciendo una proliferación de fondos para fines específicos o fondos verticales vinculados al desarrollo. El primero de ellos fue el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, creado en 1991, y en los años 2000 se crearon la Alianza Mundial para Vacunas e Inmunización (GAVI) y el Fondo Global para la lucha contra el VIH/SIDA, la tuberculosis y la malaria. Más reciente es la creación en 2010 del Fondo Verde para el Clima, que deberá ser el principal vehículo para canalizar los 100.000 millones de dólares prometidos a los países en desarrollo en los Acuerdos de París de 2015 en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). La financiación de los fondos verticales depende fundamentalmente del sistema de donaciones.

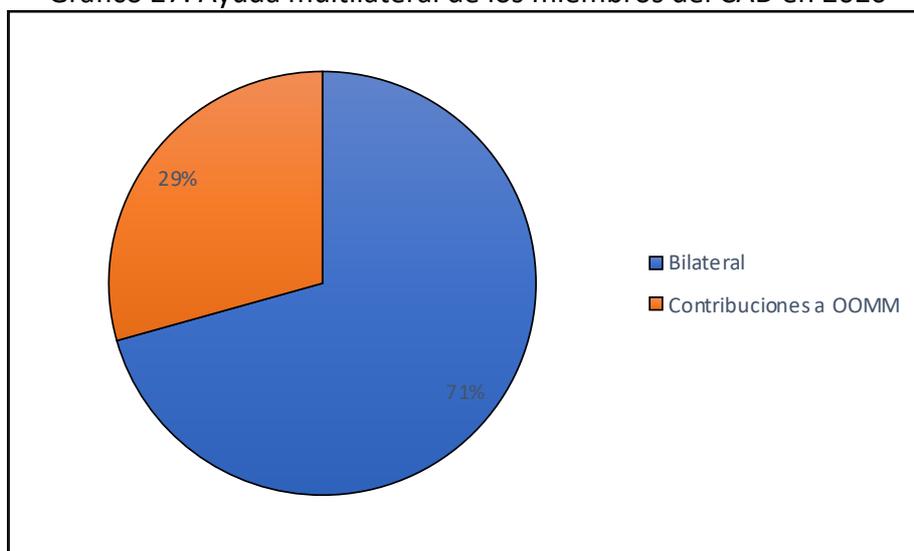
Por otra parte, el crecimiento de las economías emergentes ha favorecido la creación de nuevas instituciones multilaterales alternativas, al margen de los donantes tradicionales. Por ejemplo, el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), cuyos estados miembros son todos receptores de ayuda, excepto España y Portugal, se ha convertido en un actor importante en la región. Las instituciones más notables son: el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, creado en 2015 bajo el liderazgo de China y que cuenta con miembros tanto de países desarrolladas como en desarrollo; y el Nuevo Banco de Desarrollo creado en 2015 por los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica).

### 4.3. LAS FINANZAS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

#### **FINANCIACIÓN HACIA LOS ORGANISMOS MULTILATERALES**

Por norma general, los países miembros del CAD prefieren gestionar ellos mismos la ayuda al desarrollo, es decir, canalizan sus fondos directamente de forma bilateral. En 2020, solo el 29% de la ayuda oficial de estos países se destinó a financiar a los organismos multilaterales de desarrollo, sea en forma de ayuda marcada (ayuda multilateral) o no marcada (gráfico 27).

Gráfico 27. Ayuda multilateral de los miembros del CAD en 2020



Elaboración propia a partir de datos de OCDE

La mayor parte de las contribuciones a organismos multilaterales por parte de los países desarrollados (miembros del CAD) en forma de ayuda oficial al desarrollo se concentra en tres grupos de organizaciones: en primer lugar, en la Unión Europea, como mayor receptor de fondos; y ,a continuación, en el sistema de Naciones Unidas y en el Grupo del Banco Mundial, sobre todo la Agencia Internacional de Desarrollo. En conjunto, estas tres instituciones absorben el 69% de toda la ayuda oficial al desarrollo destinada al conjunto de organismos multilaterales en 2020 (gráfico 28). Los bancos de desarrollo regionales recogieron en su conjunto el 6,2% de la financiación, destacando los fondos destinados al Banco Africano de Desarrollo. La financiación recibida por los fondos verticales globales ha ido en aumento en los últimos años. Este bloque incluye fondos como el Fondo Global de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria, que recibió en torno al 10% de los fondos o la Alianza Global para Vacunas e Inmunización.

Gráfico 28. Destino de la ayuda multilateral de miembros del DAC, 2020 (millones \$)\*

	<b>USD millions</b>
World Bank Group:	8 589
- IDA	7 710
Regional Development Banks:	2 950
- African Dev. Bank	1 966
- Asian Dev. Bank	658
UUNN Agencies:	8 042
- IFAD	213
- UNDP	741
- WFP	386
- UNICEF	639
- UNHCR	445
European Union:	16 348
- EDF	4 885
Other:	11 810
- IMF	1 721
- GAVI	1 182
- Global Fund	4 566
<b>Total</b>	<b>47 739</b>

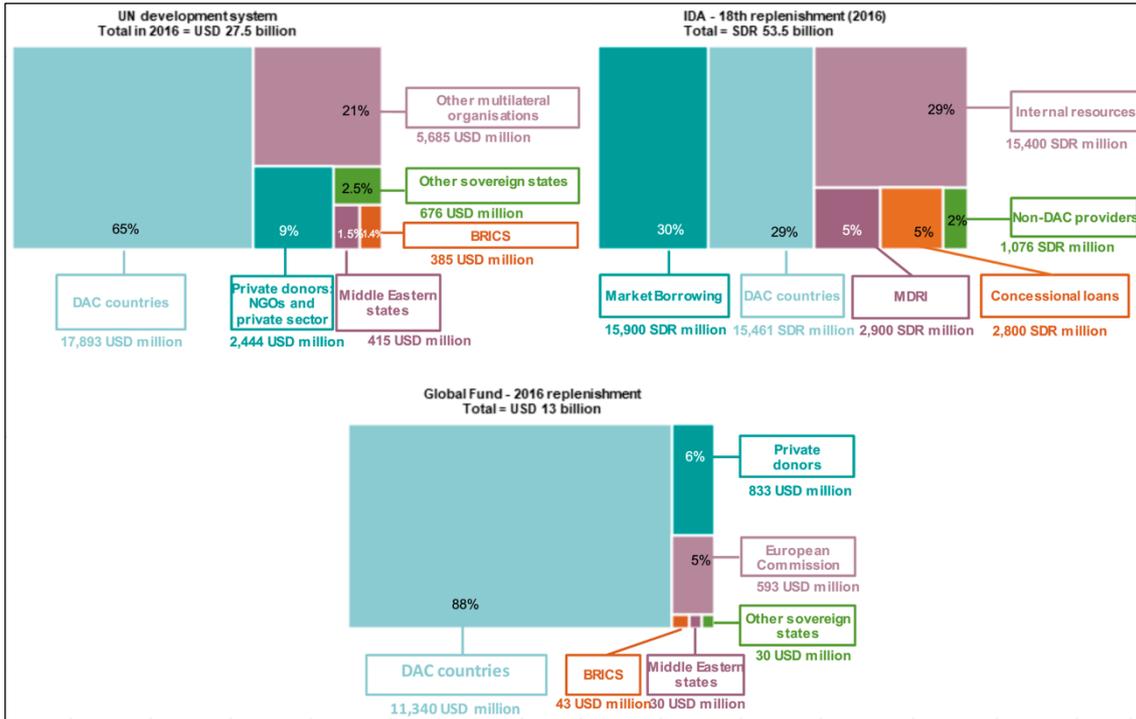
\* Desembolsos netos. No incluye la financiación marcada (multilateral)

\* Fondos al FMI incluyen solo la financiación de los programas IMF PRGT and PRG-HIPC Trust

Fuente: OCDE

Los organismos multilaterales no solo reciben financiación procedente de los países desarrollados (o miembros del CAD). La importancia de la financiación procedente de otras fuentes es variable y depende del tipo de institución, pero de acuerdo con los datos de 2016, en términos generales oscila entre el 12% del total de los recursos recibidos por el Fondo Global, el 35% para el sistema de desarrollo de Naciones Unidas y el 60% que representa en el caso de la Asociación Internacional de Desarrollo (gráfico 29).

Gráfico 29. Financiación más allá de la ayuda oficial de los países DAC (2016)



Fuente: OCDE

Por ejemplo, en el caso del sistema de Naciones Unidas para el desarrollo, se observa que de los 27.500 millones de dólares recibidos en 2016, el 65% procede de las contribuciones realizadas por los países miembros del CAD (17.893 millones). El restante 35% se reparte de la siguiente manera: el 21% de los fondos procede de otros organismos multilaterales, el 9% de donantes privados (ONGs y sector privado), el 1,5% son aportaciones de países de Oriente Medio, el 1,4% procede de los países BRICS y el restante 2,5% son fondos procedentes de otros estados. Por otra parte, los 53.500 millones en Derechos Especiales de Giro<sup>9</sup> (SDR) que recibe la Asociación Internacional de Desarrollo proceden en un 29% de las contribuciones de los países CAD. El restante 71% se capta de la siguiente forma: el 30% son préstamos de mercado (no concesionales), el 29% son recursos propios, el 5% son préstamos concesionales, otro 5% son fondos procedentes de la Iniciativa Multilateral de Alivio de la Deuda y el 2% son contribuciones de países fuera del CAD. Por su parte, el Fondo Global recibe el 88% de sus 13.000 millones a través de contribuciones de los países desarrollados (países CAD).

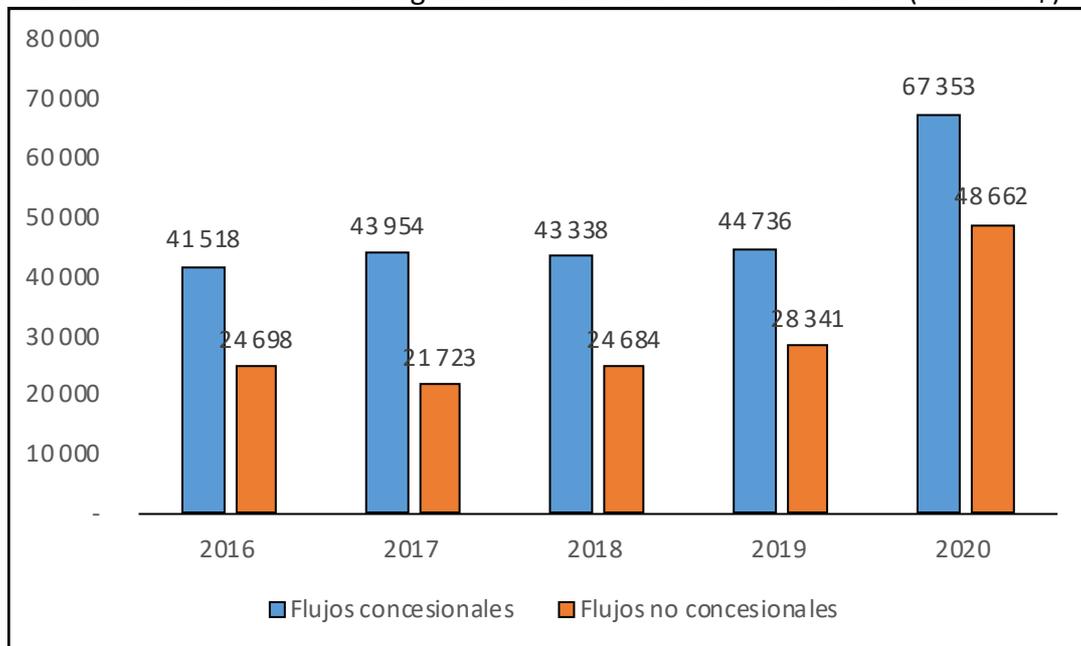
<sup>9</sup> Los Derechos Especiales de Giro (SDR) un activo de reserva internacional que emite el Fondo Monetario Internacional. Actualmente, 1 SDR equivale a 1,372 dólares.

El restante 12% se compone de un 6% de fondos del sector privado, un 5% de fondos de la Comisión Europea y el 1% procede de otros países fuera del CAD.

**FINANCIACIÓN PROCEDENTE DE LOS ORGANISMOS MULTILATERALES**

El gráfico 30 muestra la financiación total que los organismos multilaterales de desarrollo destinan a los países en vías de desarrollo, tanto en términos concesionales como no concesionales. El año 2020 muestra un crecimiento importante de los fondos: la financiación concesional (es decir, la ayuda oficial) asciende a 67.535 millones de dólares, mientras que los fondos no concesionales suben hasta 48.662.

Gráfico 30. Financiación de organismos multilaterales de desarrollo (millones \$)\*



\* Desembolsos netos

Elaboración propia a partir de datos de OCDE

Las cifras de la tabla 5 reflejan en detalle la evolución de los recursos concesionales y no concesionales de los principales organismos multilaterales entre 2016 y 2020.

Tabla 5. Fondos de organismos multilaterales: concesional y no concesional\*

	2016	2017	2018	2019	2020
<b>CONCESSIONAL FLOWS</b>					
<i>International Financial Institutions</i>					
AfDB	2 190	2 547	2 076	1 650	2 420
AsDB	1 374	1 106	704	1 559	2 816
AIIB	-	-	0	2	2
CABEI	-	-	-	-	1 729
CarDB	- 24	5	18	180	159
EBRD	-	-	-	-	-
IDA	8 105	9 513	10 894	12 670	15 498
IADB	1 442	1 083	873	531	584
IMF (Concessional Trust Funds)	- 129	55	- 136	246	8 694
Nordic Dev. Fund	14	17	5	- 3	22
<b>Total IFIs</b>	<b>12 972</b>	<b>14 326</b>	<b>14 435</b>	<b>16 836</b>	<b>31 924</b>
<i>United Nations<sup>c</sup></i>					
IFAD	426	458	408	515	413
ILO	240	270	227	281	217
UNAIDS	185	165	189	133	129
UNDP	377	347	302	371	398
UNEP	79	-	-	-	-
UNFPA	258	215	212	417	430
UNHCR	503	522	480	669	630
UNICEF	1 440	1 518	1 492	1 011	966
UNRWA	717	893	759	765	775
UNTA	-	-	-	-	-
WFP	306	286	186	304	322
WHO	534	530	519	548	275
Other UN <sup>d</sup>	148	669	736	942	751
<b>Total UN</b>	<b>5 214</b>	<b>5 871</b>	<b>5 510</b>	<b>5 955</b>	<b>5 305</b>
Adaptation Fund	40	31	49	64	77
Arab Funds <sup>e</sup>	451	403	371	357	564
CEB	83	62	7	41	- 9
CEF	1	1	1	1	-
CERF	-	418	501	538	848
CIF	51	342	406	67	600
EFSD	-	-	-	-	573
EU Institutions	16 832	16 054	16 758	14 914	20 805
GAVI	1 339	1 647	1 531	2 064	1 950
GEF	851	442	453	275	398
GGGI	24	21	19	8	5
Global Fund	3 547	4 226	3 183	3 504	4 203
Montreal Protocol	-	-	-	-	-
OSCE	112	109	116	111	111
<b>Total concessional</b>	<b>41 518</b>	<b>43 954</b>	<b>43 338</b>	<b>44 736</b>	<b>67 353</b>
<b>NON-CONCESSIONAL FLOWS</b>					
AfDB	2 672	3 410	2 256	675	767
Arab Funds <sup>e</sup>	10	715	381	477	5 246
AsDB	658	1 232	927	1 043	986
AIIB	5 899	4 644	6 696	7 402	12 328
CarDB	58	35	- 24	-	-
CEB	10	-	-	- 1	-
CIF	52	- 77	68	55	- 25
EBRD	2 085	1 357	2 169	5 594	6 158
EU Institutions	739	486	784	- 538	- 219
GEF	-	-	-	8	-
Green Climate Fund	5	88	173	243	62
IBRD	9 398	6 000	7 676	10 573	16 011
IDB	3 030	1 735	3 469	2 660	5 583
IDB Invest	-	2 011	-	-	1 599
IFAD	82	89	109	88	73
IFC	-	-	-	-	-
IIB	-	-	-	63	93
<b>Total non-concessional</b>	<b>24 698</b>	<b>21 723</b>	<b>24 684</b>	<b>28 341</b>	<b>48 662</b>

Desembolsos netos. En millones de dólares

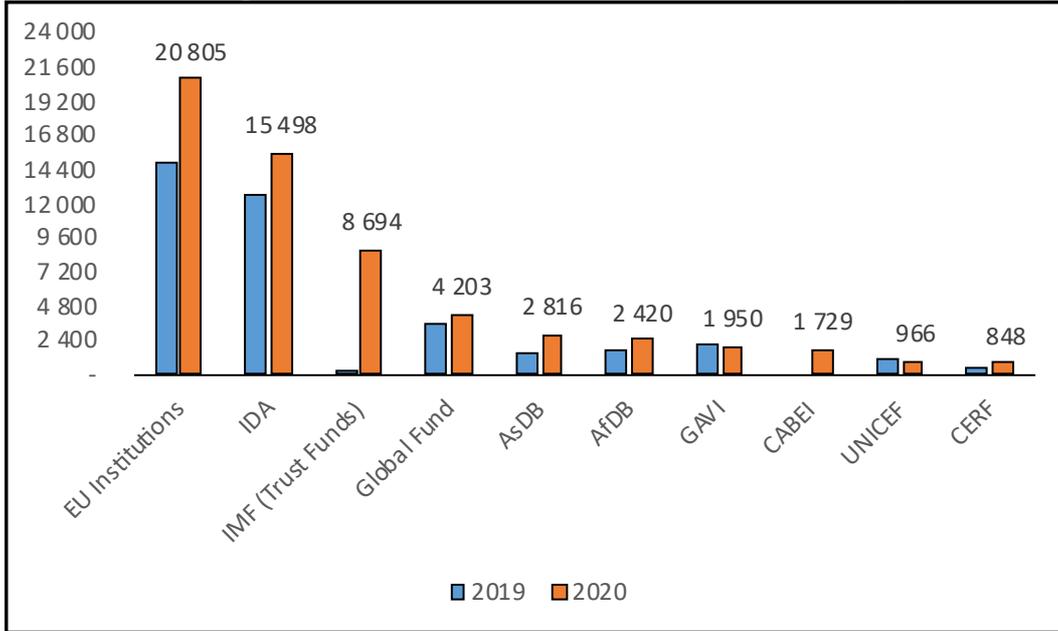
Fuente: OCDE

El gráfico 31 centra el foco en el análisis de los organismos más activos de forma individual. De acuerdo con los datos de la OCDE sobre desembolsos netos en 2020, se puede establecer el siguiente ranking:

- 1º Unión Europea: 20.805 millones de dólares.
- 2º Asociación Internacional de Fomento, perteneciente al grupo Banco Mundial: 15.498 millones.
- 3º Fondo Monetario Internacional: 8.694 millones de dólares en fondos extraordinarios que ha destinado a muchos países en desarrollo como consecuencia de la crisis desatada por la pandemia de covid-19.
- 4º Fondo Global contra el SIDA/VIH, la tuberculosis y la malaria: 4.203 millones.
- 5º Banco Asiático de Desarrollo: 2.816 millones.
- 6º Banco Africano de Desarrollo: 2.420 millones.
- 7º GAVI (Alianza Mundial para Vacunas e Inmunización): 1.950 millones.
- 8º Banco Centroamericano de Integración Económica: 1.729 millones.

A la vista del ranking podría parecer que Naciones Unidas tiene una importancia insignificante como donante. No es así, la razón por la que no aparece en los primeros puestos es que el sistema de Naciones Unidas para el desarrollo se descompone en varios programas, fondos y agencias especializadas con sus propios presupuestos. Si consideramos el sistema en su conjunto, Naciones Unidas aparecería como el cuarto donante en 2020 con 5.305 millones de dólares. Normalmente es el tercer donante en importancia, pero la multiplicación de préstamos concesionales del FMI a países en desarrollo a causa de la crisis provocada por la pandemia de covid-10 ha situado a esta organización en tercer lugar del ranking de forma extraordinaria.

Gráfico 31. Los organismos multilaterales de desarrollo más activos (millones \$)\*

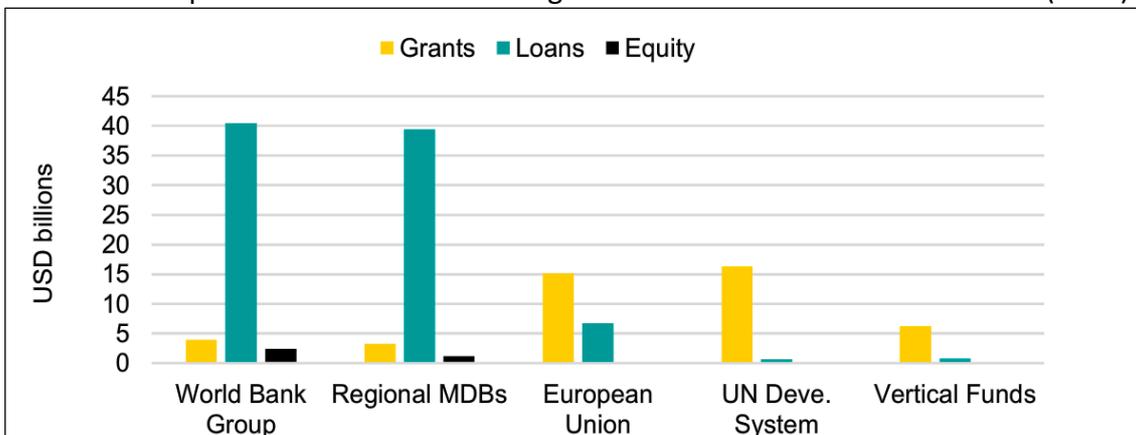


\* Desembolsos netos

Elaboración propia a partir de datos de OCDE

Como se explica más arriba, cada institución tiene su forma de obtener recursos y ello condiciona el tipo de fondos que destina a los países en vías de desarrollo. El gráfico 32 muestra, con datos de 2016, que casi la totalidad de la financiación procedente de los bancos de desarrollo, tanto del Banco Mundial como de los bancos regionales, son préstamos. A contrario, el sistema de desarrollo de Naciones Unidas canaliza sus fondos en forma de donaciones. En la Unión Europea, si bien la mayor parte de los recursos son donaciones, también concede préstamos.

Gráfico 32. Tipo de financiación de los organismos multilaterales de desarrollo (2016)



En miles de millones de dólares

Fuente: OCDE

## **CAPÍTULO 5. LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA AL DESARROLLO**

### **5.1. MARCO NORMATIVO DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO**

El marco normativo de la política española de cooperación al desarrollo arranca en lo dispuesto en la Constitución Española de 1978, cuyo preámbulo establece el compromiso de “colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra”. Sin embargo, es en la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo<sup>10</sup>, donde se definen los principios, objetivos, prioridades, instrumentos y modalidades de la política de cooperación, así como los órganos competentes para la formulación y ejecución de esta política.

A nivel internacional, la cooperación española se enmarca de forma muy general en lo dispuesto en el artículo 3.5 del Tratado de la Unión Europea, que establece que “en sus relaciones con el resto del mundo, la Unión contribuirá a la paz, la seguridad, al desarrollo sostenible del planeta, a la solidaridad, así como a la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos”. Finalmente, la cooperación al desarrollo española respeta los principios de la Carta de las Naciones Unidas de 1945 por los que las naciones acuerdan “realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos”.

El desarrollo concreto de la legislación española en materia de cooperación al desarrollo incluye las siguientes normas:

- Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- 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.
- Real Decreto 2217/2004, de 26 de noviembre, sobre competencias, funciones, composición y organización del Consejo de Cooperación al Desarrollo.

---

<sup>10</sup> En el momento de redacción de este trabajo se está ultimando la aprobación de la nueva Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global.

- Real Decreto 22/2000, de 14 de enero, por el que se regula la composición, competencias, organización y funciones de la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo.
- Real Decreto 1412/2005, de 25 de noviembre, por el que se regula la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional.
- Real Decreto 1412/2000, de 21 de julio, de creación del Consejo de Política Exterior.
- Real Decreto 519/2006, de 28 de abril, por el que se establece el Estatuto de los cooperantes.
- Real Decreto 993/1999, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Registro de Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo adscrito a la Agencia Española de Cooperación Internacional.
- Real Decreto 794/2010, de 16 de junio, por el que se regulan las subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación internacional.
- Ley 36/2010, de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo.
- Real Decreto 845/2011, de 17 de junio, por el que se aprueba el Reglamento del Fondo para la Promoción del Desarrollo.
- Real Decreto 1460 de 28 de septiembre de 2009, sobre organización y funcionamiento del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento.

## **5.2. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA**

La cooperación al desarrollo española está integrada por una pluralidad de instituciones de diversa naturaleza. Existen diversos órganos y unidades administrativas que gestionan la ayuda al desarrollo tanto en la Administración General del Estado, como en las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales (responsables de la cooperación oficial descentralizada). Junto a ellos, hay otros actores como ONGD, fundaciones, universidades, sindicatos y empresas privadas.

El Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAUC) es el responsable de la dirección de la política de desarrollo y de su coordinación, a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI). Además del MAUC, otros

Ministerios realizan cooperación al desarrollo. Por poner un ejemplo relevante, el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (MINECO) tiene funciones sobre la gestión de la deuda y las instituciones financieras internacionales.

El órgano directamente responsable de la política de cooperación española es la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI), integrada en el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. De la SECI dependen:

- la Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible (DGPOLDES), que tiene funciones de planificación, seguimiento y evaluación de políticas,
- la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), con funciones de financiación y ejecución de la ayuda.

De la Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible dependen:

- la Subdirección General de Planificación y de Coherencia de Políticas
- la Subdirección General de Políticas de Desarrollo Multilateral y Europeas
- la División de Evaluación de Políticas para el Desarrollo y Gestión del Conocimiento.

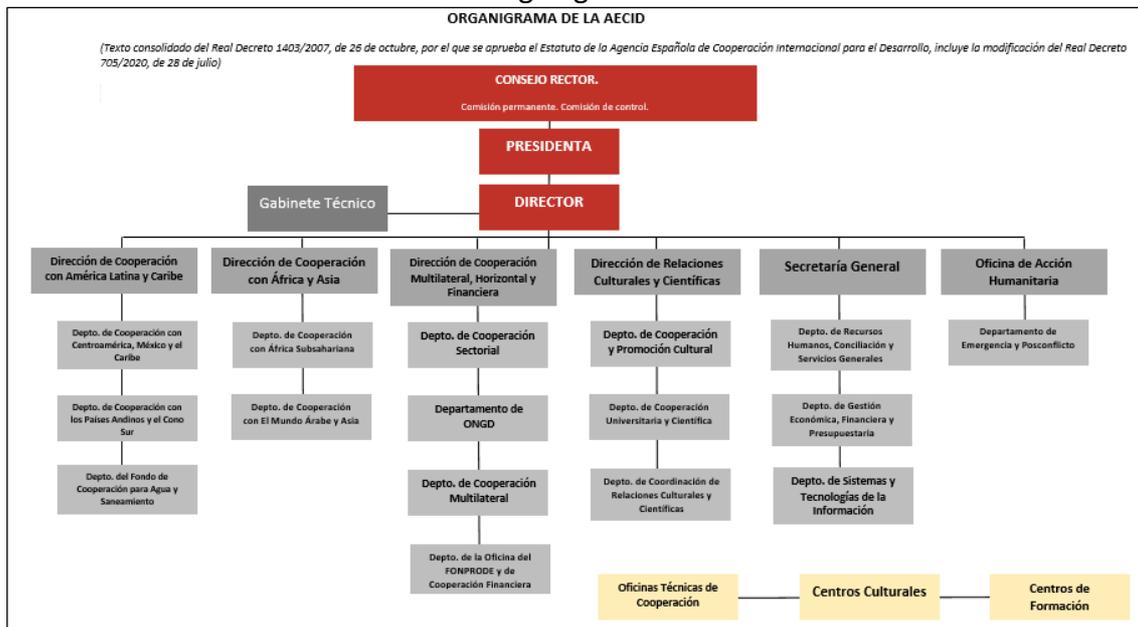
Otra secretaría con implicación en la cooperación internacional es la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores y Globales, encargada de formular y ejecutar de la política exterior correspondiente al sistema de Naciones Unidas y los organismos internacionales, muchos de los cuales inciden en el ámbito de la cooperación para el desarrollo. De la SEAEX dependen cinco Direcciones Generales:

- Política Exterior y de Seguridad
- Naciones Unidas, Organismos Internacionales y Derechos Humanos
- Magreb, Mediterráneo y Oriente Próximo
- África;
- América del Norte, Europa Oriental, Asia y Pacífico.

La otra secretaría relevante en términos de cooperación es la Secretaría de Estado para Iberoamérica y el Caribe y el Español en el Mundo, que incluye la Dirección General para Iberoamérica y el Caribe.

La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional es el principal órgano de gestión de la Cooperación Española. La AECID tiene una amplia estructura exterior, formada por 31 Oficinas Técnicas de Cooperación, 13 Centros Culturales y 4 Centros de Formación, situados en los países donde lleva a cabo su actuación. El gráfico 33 muestra el organigrama de la AECID.

Gráfico 33. Organigrama de la AECID



Fuente: AECID

Existen igualmente otros organismos públicos con un importante papel instrumental en la cooperación española, como la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) o la Fundación Carolina. La FIIAPP es una institución pública dedicada a mejorar los marcos legales y el funcionamiento de la administración pública en el marco de la cooperación internacional. Por su parte, la Fundación Carolina se centra en la promoción de las relaciones culturales y la cooperación en materia educativa y científica en países con especiales vínculos históricos, culturales o geográficos (como la Comunidad Iberoamericana de Naciones). Por último, los órganos consultivos y de coordinación de la cooperación española para el desarrollo son:

- el Consejo de Cooperación para el Desarrollo
- la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo
- la Comisión Interministerial para la Cooperación al Desarrollo

El Consejo de Cooperación para el Desarrollo es el órgano consultivo de la Administración General del Estado y de participación de las organizaciones de la sociedad civil en la definición de la política de cooperación internacional para el desarrollo. La Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo es el órgano de coordinación entre las Administraciones Públicas y con las Comunidades Autónomas y Entidades Locales. La Comisión Interministerial para la Cooperación al Desarrollo: se encarga de la coordinación técnica interdepartamental dentro de la Administración General del Estado en materia de cooperación para el desarrollo.

### **5.3. OBJETIVOS, LÍNEAS DE ACTUACIÓN Y ESTRATEGIAS DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA**

Los objetivos, líneas de actuación y estrategias de la política de cooperación al desarrollo española están recogidos en el V Plan Director de la Cooperación Española 2018-2021<sup>11</sup>. Este Plan sitúa la política de cooperación española en sintonía con la Agenda 2030 en cuanto compromiso con la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

#### ***PRINCIPIOS ORIENTADORES***

El marco estratégico de la cooperación española integra cuatro principios transversales:

- el enfoque basado en los derechos humanos y las libertades fundamentales
- la igualdad de género
- el respeto a la diversidad cultural
- la sostenibilidad medioambiental

El despliegue de la acción de cooperación se articula a partir de cuatro pilares centrales que guían la gestión de la política:

---

<sup>11</sup> En el momento de redacción de este trabajo todavía no se ha aprobado el VI Plan Director.

- Eficacia: es decir, mejora en la predictibilidad de los presupuestos; armonización de las actuaciones con el resto de donantes en el territorio; enfoque basado en resultados con rendición de cuentas; y profundización en la gestión del conocimiento y en el análisis de las evaluaciones realizadas.
- Eficiencia en el uso de los recursos
- Coherencia con el resto de políticas
- Coordinación con administración territorial (autonómica y local) y con el resto de actores de la sociedad civil

### **OBJETIVOS Y LINEAS DE ACTUACIÓN**

La cooperación española se centra en un grupo de países definidos según diversos indicadores de desarrollo, situados en contextos geográficos donde se considera que mayor es el interés de la sociedad española, por su trayectoria, conocimiento mutuo, responsabilidad compartida y eficacia. La estrategia de cooperación a desplegar en cada país es distinta según el tipo de relación y a la demanda y circunstancias particulares de cada territorio.

La cooperación española identifica cuatro **Objetivos Generales**, correspondientes a las cuatro esferas de la Agenda 2030:

- *Las personas, en el centro*: poner fin a la pobreza y al hambre en todas sus formas y dimensiones, fomentar la resiliencia y velar por que todos los seres humanos puedan realizar su potencial con dignidad e igualdad y en un medio ambiente saludable.
- *Preservar nuestro planeta*: proteger el planeta contra la degradación, mediante la producción y el consumo sostenibles, la gestión de los recursos naturales y a través de medidas urgentes para hacer frente al cambio climático.
- *Prosperidad compartida*: fomentar un desarrollo económico integrado, inclusivo y sostenible, que reduzca la desigualdad, refuerce la equidad y las capacidades de las personas, para que todos los seres humanos puedan disfrutar de una vida próspera y plena.

- *Construir la paz*: propiciar sociedades pacíficas, justas e inclusivas, libres del temor y de la violencia.

Para la consecución de los Objetivos Generales, el Plan Director establece los **Objetivos Estratégicos** de la política de cooperación, que coinciden con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En este contexto, se consideran áreas de especial interés a medio y largo plazo las energías renovables (ODS 7), las infraestructuras, la industria y la innovación (ODS 9), ciudades sostenibles (ODS 11), producción y consumo responsables (ODS 12), y cambio climático y protección de la vida submarina y nuestros ecosistemas (ODS 13,14 y 15). En el siguiente nivel de concreción, los **Objetivos Específicos** se identifican con algunas de las metas asociadas a cada ODS. Los Objetivos Específicos contribuirán a las metas de los ODS través de los **Resultados de Desarrollo**, acordados con los socios, y que se definen a través de los instrumentos de planificación bilateral y multilateral. Por último, las **Líneas de Acción** son las actuaciones de cooperación que tienen que contribuir a la consecución de los resultados establecidos.

Los objetivos específicos y las líneas de actuación (LA) de la cooperación española para el periodo 2018-2021 son los siguientes:

<b>ODS 1. FIN DE LA POBREZA</b>
Objetivo específico: Meta 1.3. Implementar sistemas y medidas apropiadas de protección social
LA: 1.3.A. Reforzar redes de contingencia para la reducir la inseguridad frente a las crisis y evitar los riesgos de recaída en la pobreza
Objetivo específico: Meta 1.5. Fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones vulnerables
LA: 1.5.A. Apoyar a las Administraciones Públicas para garantizar una prevención y respuesta efectiva ante desastres
<b>ODS 2. HAMBRE CERO</b>
Objetivo específico: Meta 2.2. Poner fin a todas las formas de malnutrición
LA: 2.2.A. Fomentar intervenciones que permitan que las personas en riesgo de inseguridad alimentaria tengan acceso físico local a alimentos nutritivos
LA: 2.2.B. Apoyar al sector público de los países para la promoción de un sistema agroalimentario sostenible
Objetivo específico: Meta 2.3. Aumentar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos
LA: 2.3.A. Fomentar que hogares y comunidades producen alimentos para su autoconsumo de manera sostenible
LA: 2.3.B. Apoyar a productores rurales a que aumenten de manera sostenible la producción y productividad de sus explotaciones agrarias

<b>ODS 3. SALUD Y BIENESTAR</b>
Objetivo específico: Meta 3.8. Contribuir a la cobertura sanitaria universal
LA: 3.8.A. Mejorar la calidad de los Servicios sanitarios Nacionales de Salud
LA: 3.8.B. Reforzar el acceso a la salud sexual y reproductiva
LA: 3.8.C. Reforzar el sistema sanitario en la preparación y respuesta a las emergencias sanitarias
LA: 3.8.D. Apoyar el acceso a medicinas, vacunas y otros productos sanitarios esenciales
<b>ODS 4. EDUCACIÓN DE CALIDAD</b>
Objetivo específico: Meta 4.1. Favorecer la enseñanza gratuita, equitativa y de calidad y que los niños y niñas terminen sus ciclos educativos
LA: 4.1.A. Apoyar a los países en la mejora de la calidad de sus sistemas educativos públicos
Objetivo específico: 4.4. Aumentar la población con las competencias técnicas y profesionales para acceder al empleo
LA: 4.4.A. Capacitar a los más vulnerables en su formación técnica y profesional para favorecer su empleabilidad
Objetivo específico: Meta 4.7. Asegurar la adquisición de conocimientos necesarios para promover el desarrollo sostenible en todas sus variantes
LA: 4.7.A. Promover los procesos de educación y sensibilización
LA: 4.7.B. Fomentar las actividades culturales alternativas
<b>ODS 5. IGUALDAD DE GÉNERO</b>
Objetivo específico: Meta 5.2. Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y niñas
LA: 5.2.A. Trabajar para garantizar que las mujeres víctimas de violencia de género están amparadas por marcos integrales que protegen eficazmente sus derechos
Objetivo específico: Meta 5.5. Velar por la plena y efectiva participación de las mujeres y la igualdad de oportunidades
LA: 5.5.A. Apoyar un marco jurídico e institucional propicio para la incorporación de la igualdad de género en las políticas públicas y en la sociedad
LA: 5.5.B. Fomentar actuaciones dirigidas a que las mujeres refuercen su liderazgo y participación en los espacios de toma de decisiones en la vida pública
LA: 5.5.C. Potenciar el acceso de las mujeres a recursos económicos (tierra, crédito, etc.)
<b>ODS 6. AGUA LIMPIA Y SANEAMIENTO</b>
Objetivo específico: Meta 6.1. Lograr el acceso universal y equitativo al agua potable
LA: 6.1.A. Ampliar la cobertura del servicio de agua potable
Objetivo específico: Meta 6.2. Lograr el acceso equitativo a servicios básicos de saneamiento e higiene
LA: 6.2.A. Fomentar el desarrollo de infraestructuras de acceso a servicios básicos de saneamiento

Objetivo específico: Meta 6.5. Mejorar la gestión integrada de recursos hídricos
LA: 6.5.A. Apoyar la gobernanza del agua y la gestión integral de los recursos hídricos
<b>ODS 7. ENERGÍA ASEQUIBLE Y NO CONTAMINANTE</b>
Objetivo específico: Meta 7.2. Aumentar la proporción de energías renovables
LA: 7.2.A. Fomentar el uso de fuentes renovables de energía
<b>ODS 8. TRABAJO DIGNO Y CRECIMIENTO ECONÓMICO</b>
Objetivo específico: 8.5. Lograr empleo digno y de calidad
LA: 8.5.A. Apoyar un marco regulatorio y de políticas que garantice unas condiciones laborales formalizadas y estables
Objetivo específico: Meta 8.9. Políticas encaminadas a promover un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales
LA: 8.9.A. Impulsar iniciativas de turismo rural como generador de empleo alternativo en las zonas rurales
<b>ODS 9. INDUSTRIA, INNOVACIÓN e INFRAESTRUCTURA</b>
Objetivo específico: Meta 9.3. Aumentar el acceso de las pequeñas industrias a los servicios financieros y su integración en las cadenas de valor en los mercados
LA: 9.3.A. Apoyar la elaboración de un marco favorable para el desarrollo de actividades económicas
<b>ODS 10. REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES</b>
Objetivo específico: Meta 10.4. Adoptar políticas fiscales, salariales y de protección social
LA: 10.4.A. Apoyar a los países socios para desarrollar sistemas tributarios que garanticen la progresividad
Objetivo específico: Meta 10.7. Facilitar la migración y la movilidad ordenada y bien gestionada
LA: 10.7.A. Apoyar la elaboración en los países socios de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas
<b>ODS 11. CIUDADES Y COMUNIDADES SOSTENIBLES</b>
Objetivo específico: Meta 11.3. Aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para una planificación y gestión participativa, integrada y sostenible
LA: 11.3.A. Apoyar políticas que fomenten el desarrollo territorial integrado
Objetivo específico: Meta 11.4. Redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural
LA: 11.4.A. Apoyar planes de actuación de rehabilitación del patrimonio histórico y cultura
<b>ODS 12. PRODUCCIÓN Y CONSUMO RESPONSABLES</b>
Objetivo específico: Meta 12.5. Reducir la generación de desechos mediante políticas de prevención, reducción y reciclaje
LA: 12.5.A. Apoyar la gestión integral de los residuos
Objetivo específico: Meta 12.6. Alentar a las empresas a adoptar prácticas sostenibles e incorporar información sobre sostenibilidad en sus informes
LA: 12.6.A. Fomentar la transformación de los modelos de negocio para la alineación del sector empresarial con prácticas sostenibles

<b>ODS 13. ACCIÓN POR EL CLIMA</b>
Objetivo específico: Meta 13.2. Incorporar medidas relativas al Cambio Climático en las políticas, estrategias y Planes Nacionales
LA: 13.2.A. Apoyar a los socios en actuaciones dirigidas a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero
<b>ODS 14. VIDA SUBMARINA</b>
Objetivo específico: Meta 14.4. Regular eficazmente la explotación pesquera y poner fin a la pesca excesiva
LA: 14.4.A. Apoyar programas de gestión sostenible de la pesca
<b>ODS 15. VIDA DE ECOSISTEMAS TERRESTRES</b>
Objetivo específico: Meta 15.1. Velar por la conservación y el uso sostenible de los ecosistemas terrestres
LA: 15.1.A. Apoyar planes de conservación de la biodiversidad
LA: 15.1.B. Apoyar planes de gestión forestal sostenible
<b>ODS 16. PAZ, JUSTICIA E INSTITUCIONES SÓLIDAS</b>
Objetivo específico: Meta 16.1. Reducir significativamente todas las formas de violencia
LA: 16.1.A. Acompañar los procesos de establecimiento y consolidación de la paz
LA: 16.1.B. Prevenir la radicalización y la violencia
LA: 16.1.C. Promover la lucha contra la trata de seres humanos
LA: 16.1.D. Fortalecer las instituciones en materia de seguridad ciudadana
Objetivo específico: Meta 16.3. Promover el Estado de Derecho y garantizar el acceso a la justicia
LA: 16.3.A. Apoyar los sistemas judiciales sólidos e independientes para la protección integral de los derechos humanos
LA: 16.3.B. Trabajar para garantizar que los ciudadanos conozcan sus derechos legales y cómo ejercerlos
Objetivo específico: Meta 16.6. Crear instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas
LA: 16.6.A. Fortalecer los sistemas de gestión del sector público
LA: 16.6.B. Apoyar a las instituciones en la lucha contra la corrupción

### **ESTRATEGIAS BILATERALES:**

Las áreas regionales prioritarias de la política de cooperación son: América Latina y el Caribe, África Occidental y Sahel, y Magreb y Oriente Medio.

La orientación geográfica de la cooperación española se concentra en 21 países, algunos de los cuales pertenecen al grupo de Países Menos Adelantados (Etiopía, Mali, Mauritania, Mozambique, Níger, Senegal y Haití) y otros son Países de Renta Media y de Renta Baja (Bolivia, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Filipinas, Guatemala, Honduras, Marruecos, Nicaragua, Palestina, Paraguay, Perú y República Dominicana).

Estos países deben recibir una atención preferente. Adicionalmente, la cooperación española trabaja con otros 12 Países de Renta Media: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá y Uruguay, en América Latina; Cabo Verde, Egipto, Guinea Ecuatorial y Túnez, en África; y Jordania en Oriente Medio. Por último, se mantienen los programas de ayuda humanitaria con la población saharauí refugiada y se presta una atención especial a la población siria refugiada en los países limítrofes.

Si bien el principio general es adaptar la modalidad concreta de la cooperación a las preferencias de los países beneficiarios, la estrategia en los Países Menos Adelantados es concentrarse en apoyo presupuestario, aportaciones a fondos comunes de donantes y otras formas de donación. Por su parte, la modalidad prioritaria en los Países de Renta Media es la cooperación técnica y financiera.

En cuanto a la cooperación multilateral, la estrategia es concentrar recursos en un número limitado de socios multilaterales en línea con los objetivos estratégicos de la política de cooperación.

Por último, la estrategia humanitaria se concentra en los ámbitos geográficos prioritarios, y en línea con los planes de respuesta humanitaria de Naciones Unidas y la Unión Europea (incluyendo la atención a las poblaciones saharauí y siria refugiadas).

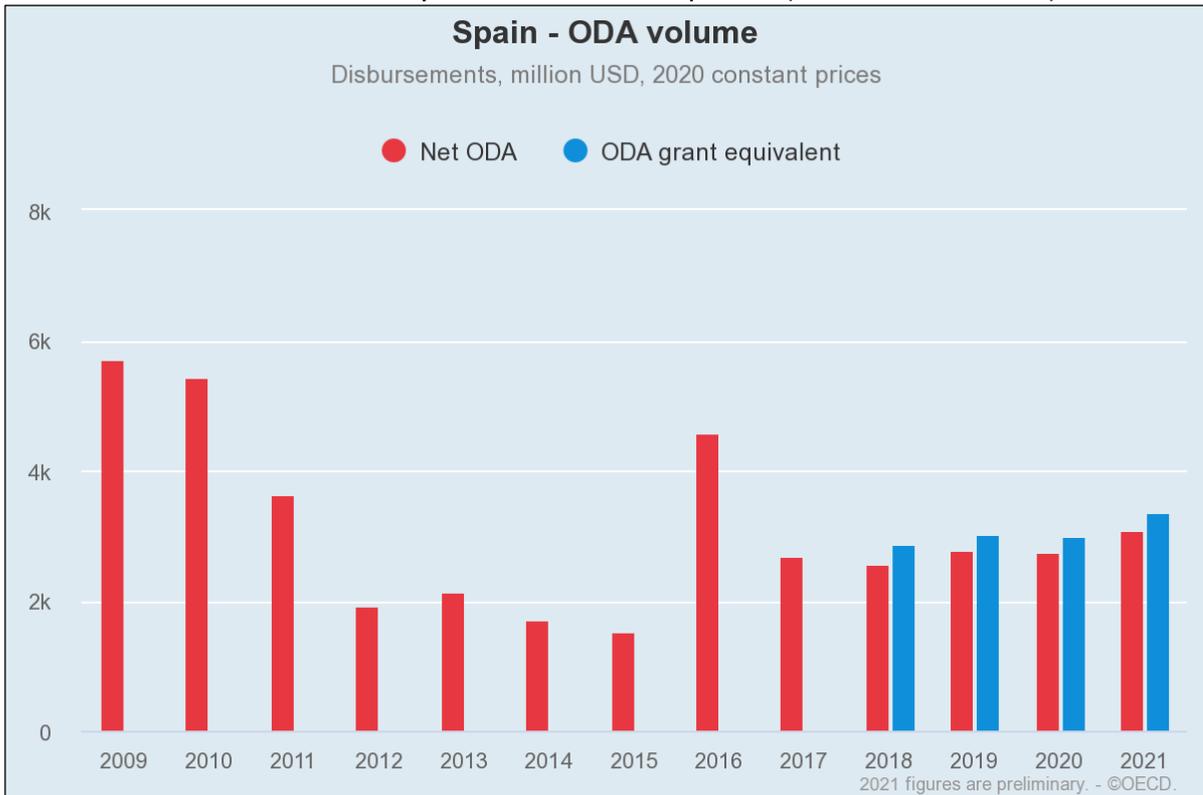
#### **5.4. LOS FONDOS DE LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO ESPAÑOLA**

La información que recopila la OCDE a través del *OECD's Development Co-operation Profiles* ofrece una buena imagen de las características concretas de la ayuda al desarrollo española.

#### **CUÁNTO**

España destinó 3.361 millones de dólares a políticas de cooperación al desarrollo en 2020, una cifra que todavía se encuentra muy por debajo (prácticamente la mitad) de los niveles alcanzados antes de la crisis financiera de 2008 y los recortes presupuestarios generalizados que vinieron a partir de mayo de 2010 (gráfico 34).

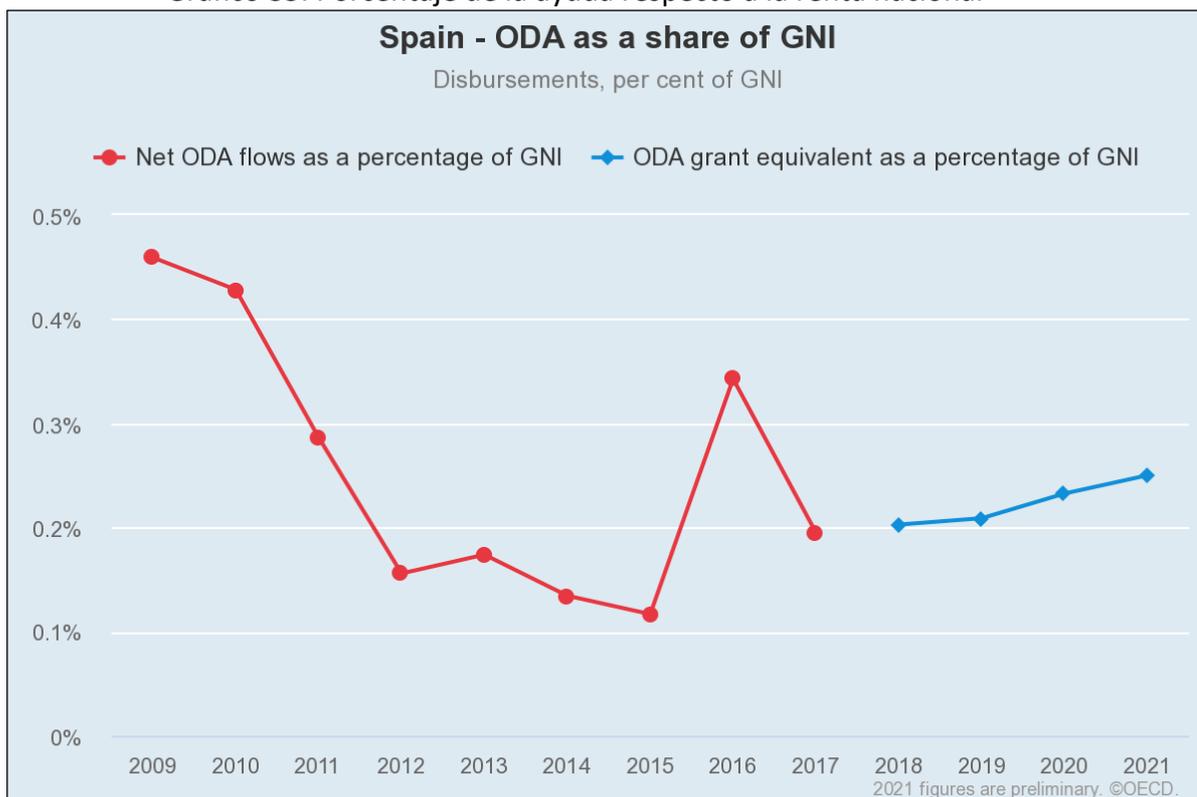
Gráfico 34. Volumen de ayuda al desarrollo española (millones de dólares)



Fuente: OCDE

El gráfico 35 muestra la evolución de la ayuda en porcentaje de la renta nacional bruta y permite comprobar el grado de cumplimiento del compromiso acordado por Naciones Unidas de alcanzar el 0.7%. En la actualidad, España destina solamente el 0,23% de la renta nacional. Es un esfuerzo muy pequeño, que representa la mitad de lo alcanzado en los años anteriores a los recortes presupuestarios de la crisis pasada.

Gráfico 35. Porcentaje de la ayuda respecto a la renta nacional

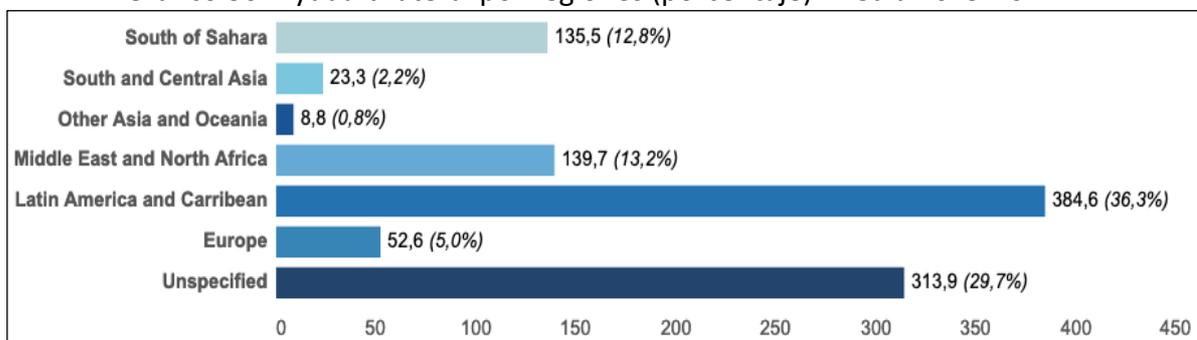


Fuente: OCDE

## DÓNDE

El principal destino de la ayuda bilateral en 2019-2020 fue América del Sur y el Caribe, que absorbió el 36,3% del total. A continuación, está Norte de África y Oriente Medio con un 13,2% y África Subsahariana con 12,8%. A Europa se destina el 5% de los fondos, a Asia Central y Oriental el 2,2% y al resto de Asia y Oceanía el 0,8% (gráfico 36).

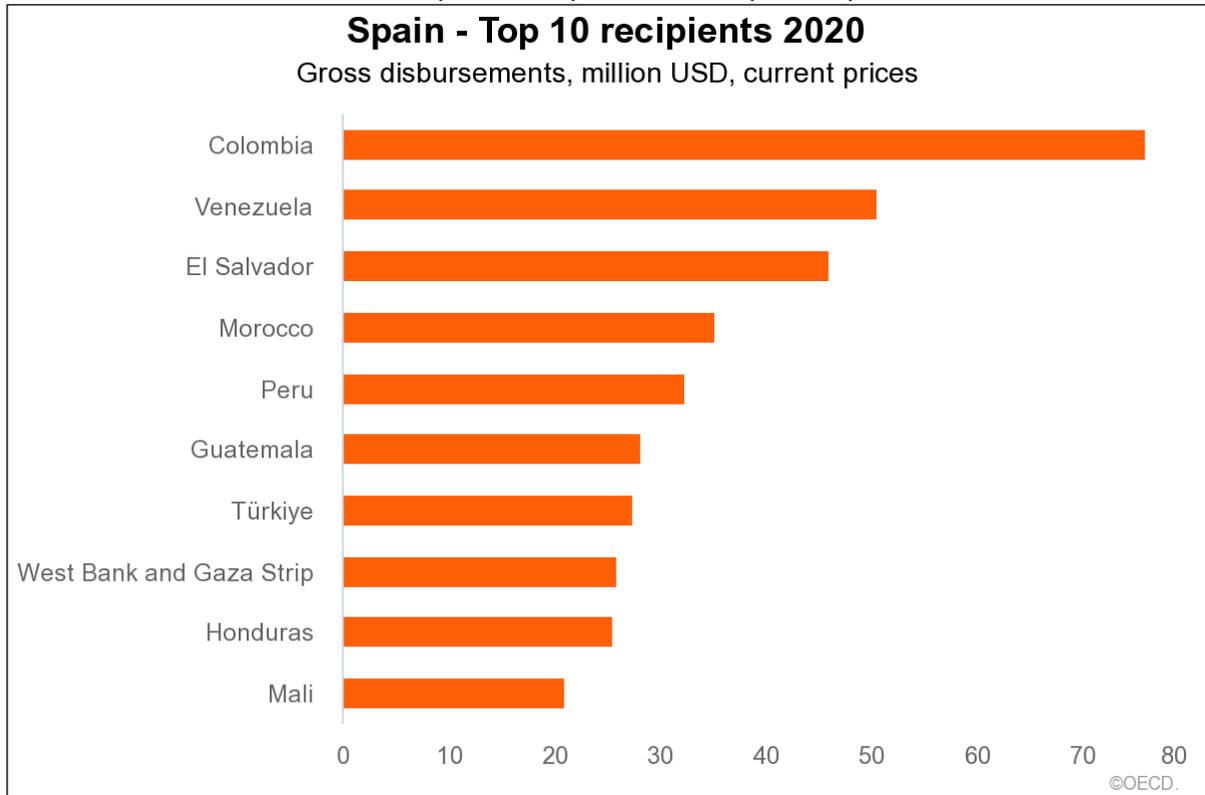
Gráfico 36. Ayuda bilateral por regiones (porcentaje): media 2019-20



Fuente: OCDE

Los diez principales países beneficiarios de la ayuda bilateral española en 2020 fueron: Colombia, Venezuela, El Salvador, Marruecos, Perú, Guatemala, Turquía, Franja de Gaza y Cisjordania, Honduras y Mali (gráfico 37).

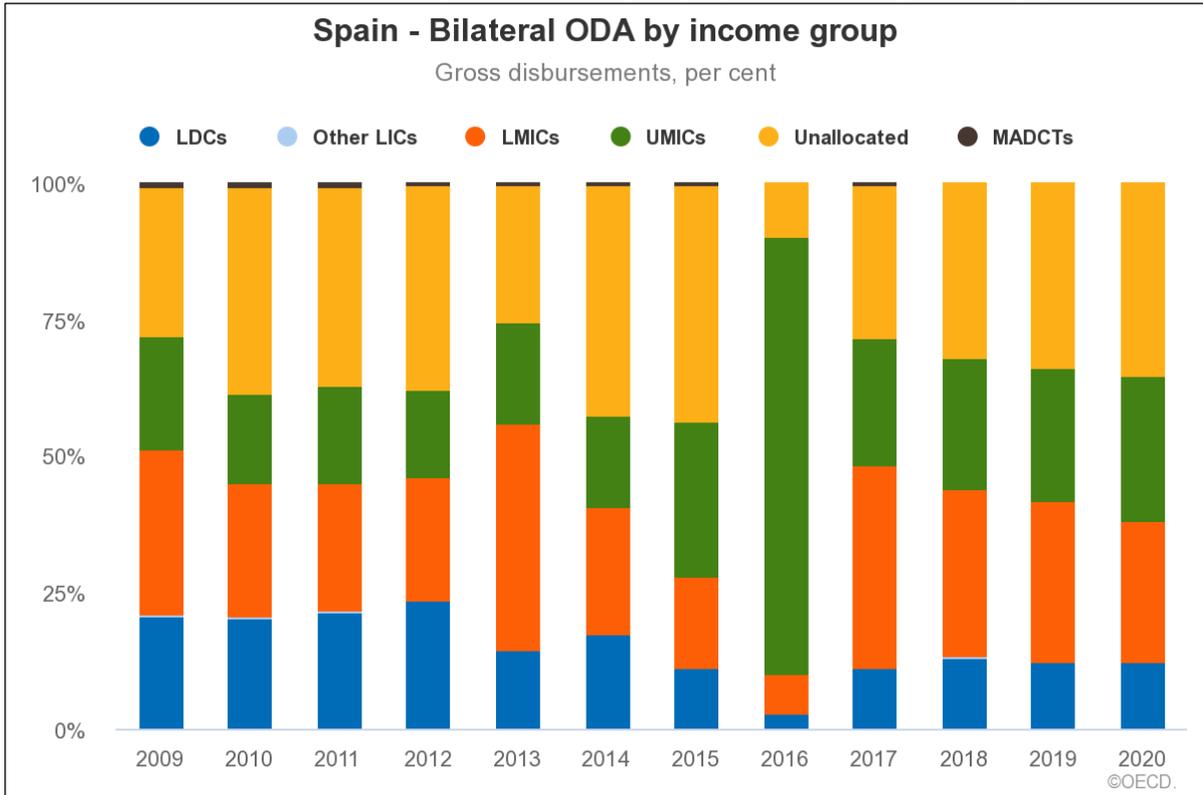
Gráfico 37. Principales receptores de la ayuda española



Fuente: OCDE

Los países de Renta Media-Alta recibieron en 2020 la mayor parte de la ayuda, un 26,7% del total; los países de Renta Media-Baja absorbieron un 25,7%. A los Países Menos Adelantados se destinó solo el 12,5% de la ayuda (gráfico 38). El nivel de la ayuda enviada a estos países supone el 0,05% del total de la ayuda, una cifra muy por debajo del objetivo de Naciones Unidas, que se sitúa en el 0,15-0,20%

Gráfico 38. Destino de la ayuda bilateral por grupos de renta (porcentaje)

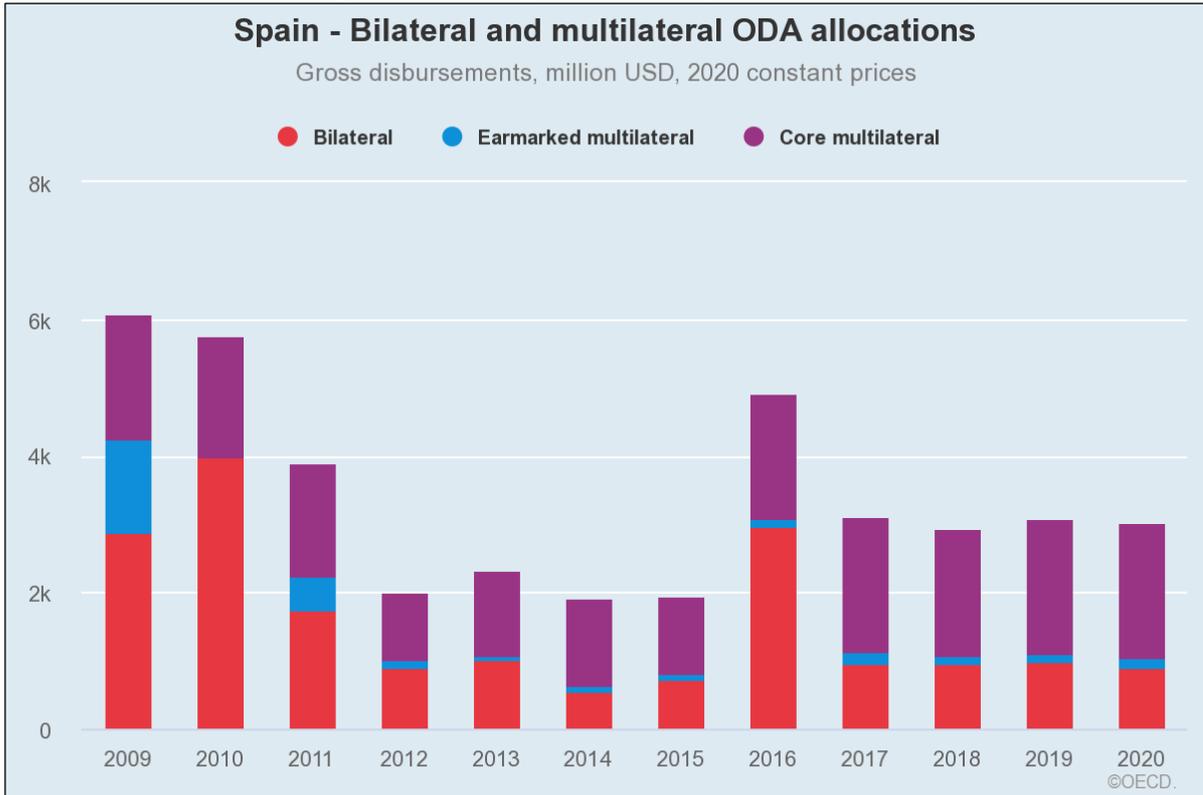


Fuente: OCDE

### CÓMO

La gran parte de la ayuda española se canaliza a través de organismos multilaterales: un total de 2.144 millones de dólares, es decir, el 70,6% de la ayuda en 2020. La mayor parte de estos fondos (el 65,9% del total) son contribuciones al presupuesto de las organizaciones multilaterales, incluida la Unión Europea: en total, 2.003 millones de dólares. Los otros 141 millones es ayuda multilateral (marcada), un 4,7% del total de la ayuda. La ayuda canalizada de forma bilateral alcanza 894 millones, un 29,4% del total (gráfico 39).

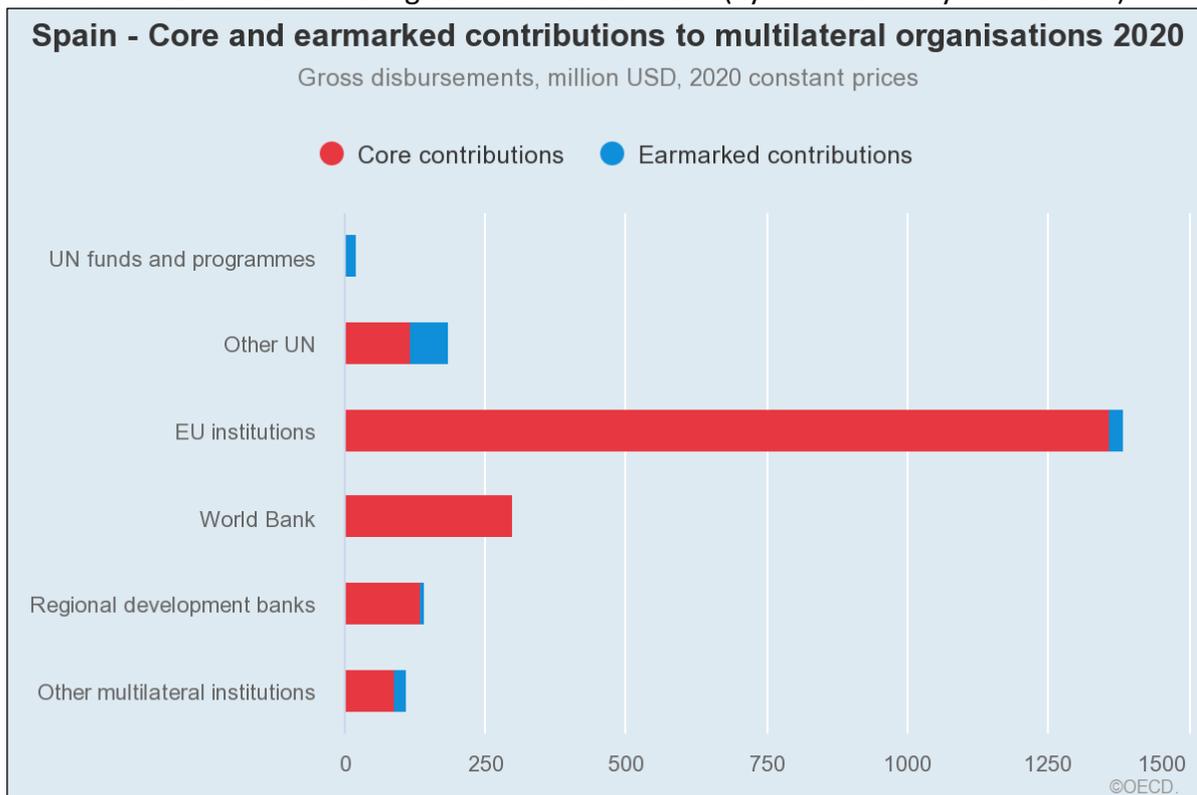
Gráfico 39. Ayuda bilateral y multilateral (millones de dólares)



Fuente: OCDE

El gráfico 40 muestra las principales instituciones internacionales a las que España envía fondos para ayuda al desarrollo, tanto ayuda puramente multilateral (es decir, no marcada) como multilateral (marcada). Como se puede apreciar, la mayor parte de los recursos se destinan a cubrir los compromisos con la Unión Europea: 1.387 millones de dólares (64,7% de los fondos). A continuación, el Banco Mundial recibe 299 millones (13,9%), el sistema de Naciones Unidas obtiene 205 millones (9,6%) y los bancos regionales de desarrollo (como el Banco Africano de Desarrollo o el Banco Interamericano de Desarrollo) reciben 141 millones (6,6%). El restante 5,2%, 111 millones, se reparte entre los demás organismos multilaterales.

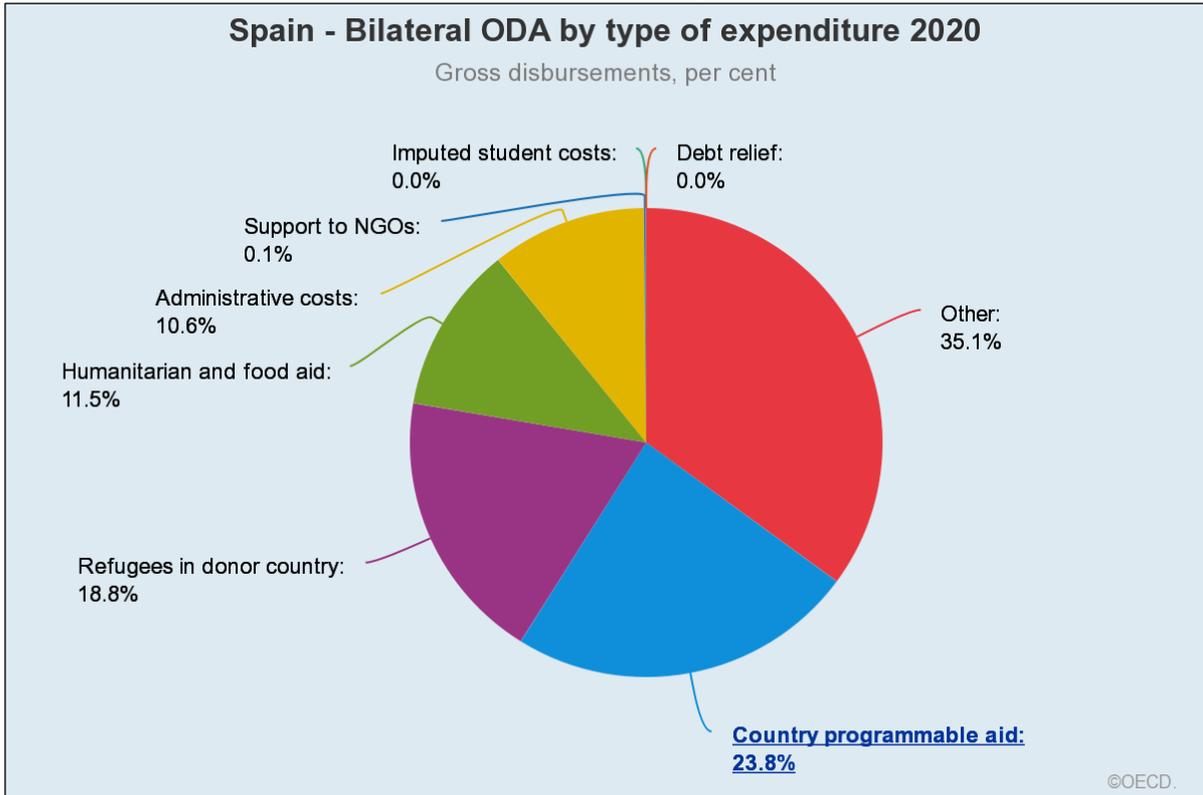
Gráfico 40. Desembolsos a organismos multilaterales (ayuda marcada y no marcada)



La distribución de la ayuda bilateral según el tipo de instrumentos desplegados se puede observar en el gráfico 41. El 23,8% de los fondos es ayuda programada. Este capítulo se calcula como la diferencia entre la ayuda bilateral total menos la ayuda que es impredecible por su naturaleza (ayuda humanitaria y operaciones de deuda), la ayuda que no se traduce en flujos transfronterizos (investigación en el país donante, educación para el desarrollo, gastos imputados a los estudiantes en el país donante, apoyo a refugiados en el país donante y gastos administrativos), la que no forma parte de acuerdos entre gobiernos (ayuda alimentaria y ayuda de gobiernos locales), aquella que no es programable (financiación a ONGDs), y la que no es susceptible de programación a nivel de país (como las contribuciones a partenariados público-privados).

El segundo instrumento en importancia es la ayuda a los refugiados en España (un 18,8%). A continuación, está la ayuda humanitaria y alimentaria (11,5%) y los gastos administrativos (10,5%). El apoyo a ONGDs, los costes imputados a los estudiantes y el alivio de la deuda apenas son un 0,1% o menos.

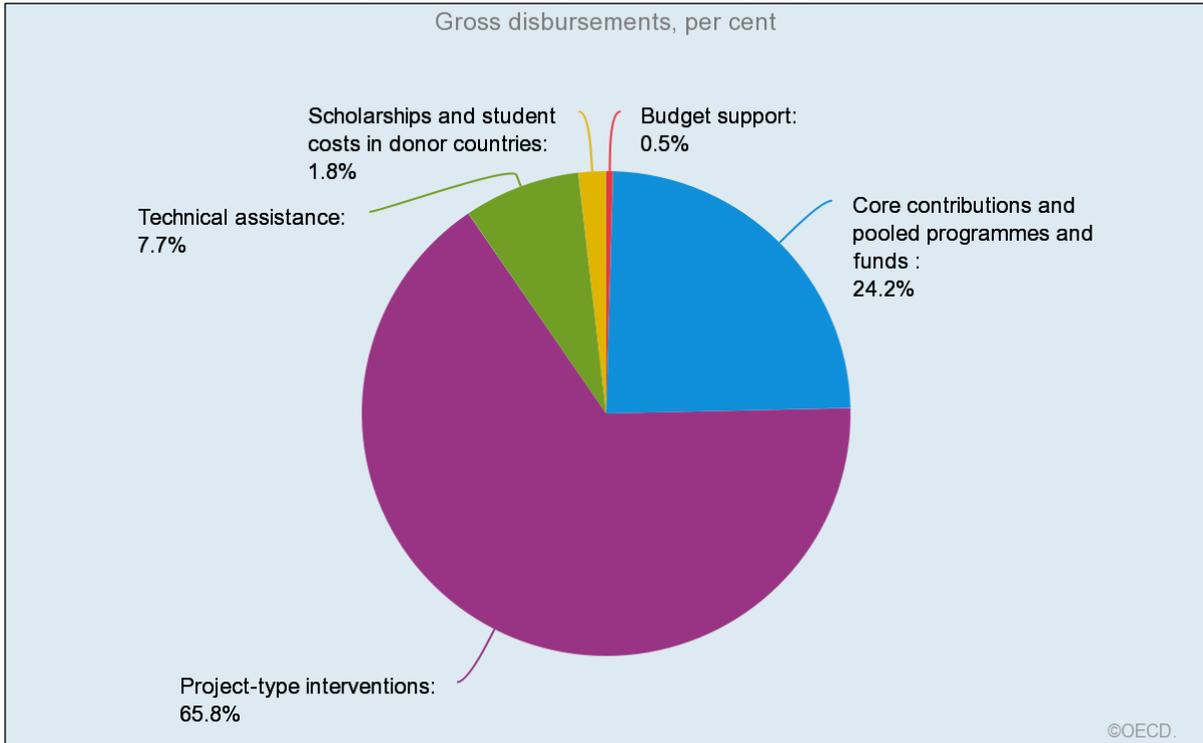
Gráfico 41. Instrumentos de la ayuda bilateral



Fuente: OCDE

Poniendo el foco únicamente en la ayuda programable (gráfico 42), el 65,8% se distribuye en forma de proyectos y el 24,2% en forma de contribuciones generales, contribuciones específicas y a cestas de donantes. El resto se distribuye en un 7,7% como asistencia técnica, el 1,8% como becas a estudiantes en España y el 0,5% como apoyo presupuestario a los países socios.

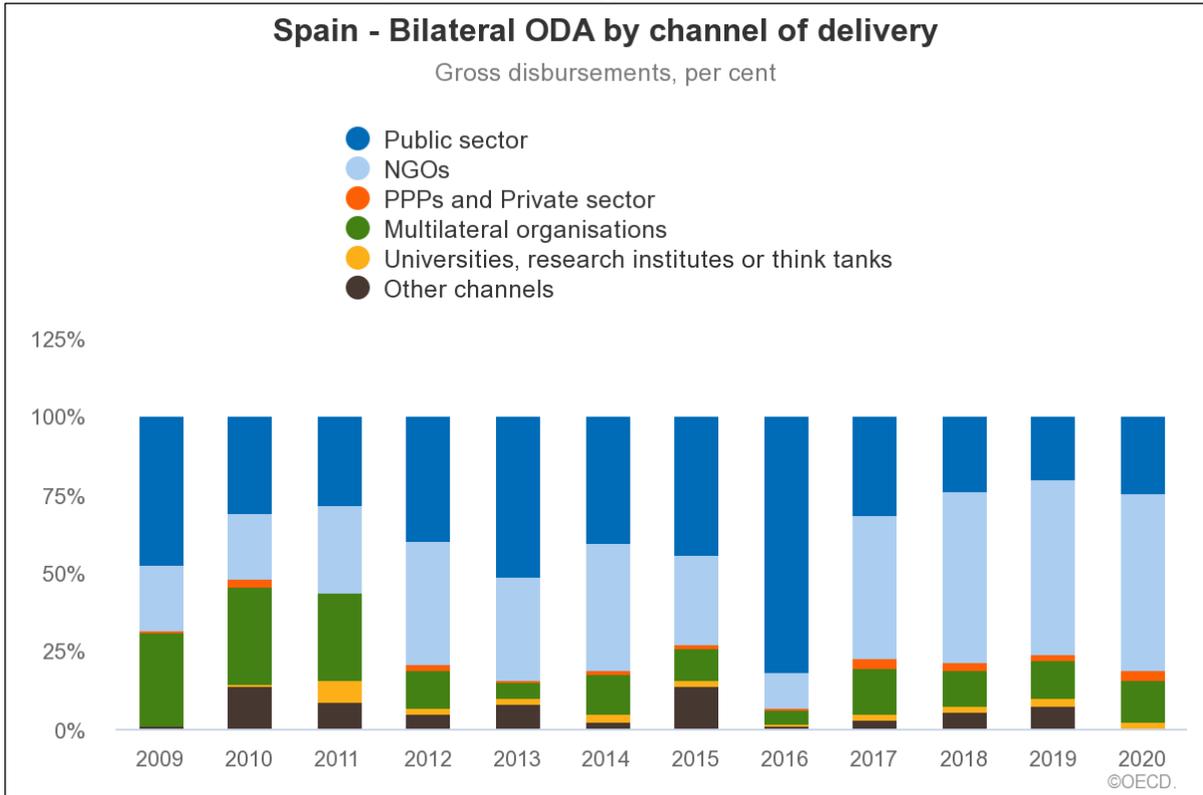
Gráfico 42. Composición de la ayuda bilateral programable, 2020



Fuente: OCDE

En 2020 la mayor parte de la ayuda bilateral se distribuyó a través de ONGDs, un 56,4% del total; el 24,3% se ejecutó directamente por la administración pública; y el 13,6% a través de organismo multilaterales, como ayuda multilateral (gráfico 43). Además de estas tres formas principales de canalizar la ayuda, el resto se distribuyó a través de partenariados público-privados y el sector privado (3,3%), y a universidades y centros de investigación (2,1%).

Gráfico 43. Ayuda bilateral según canal de distribución

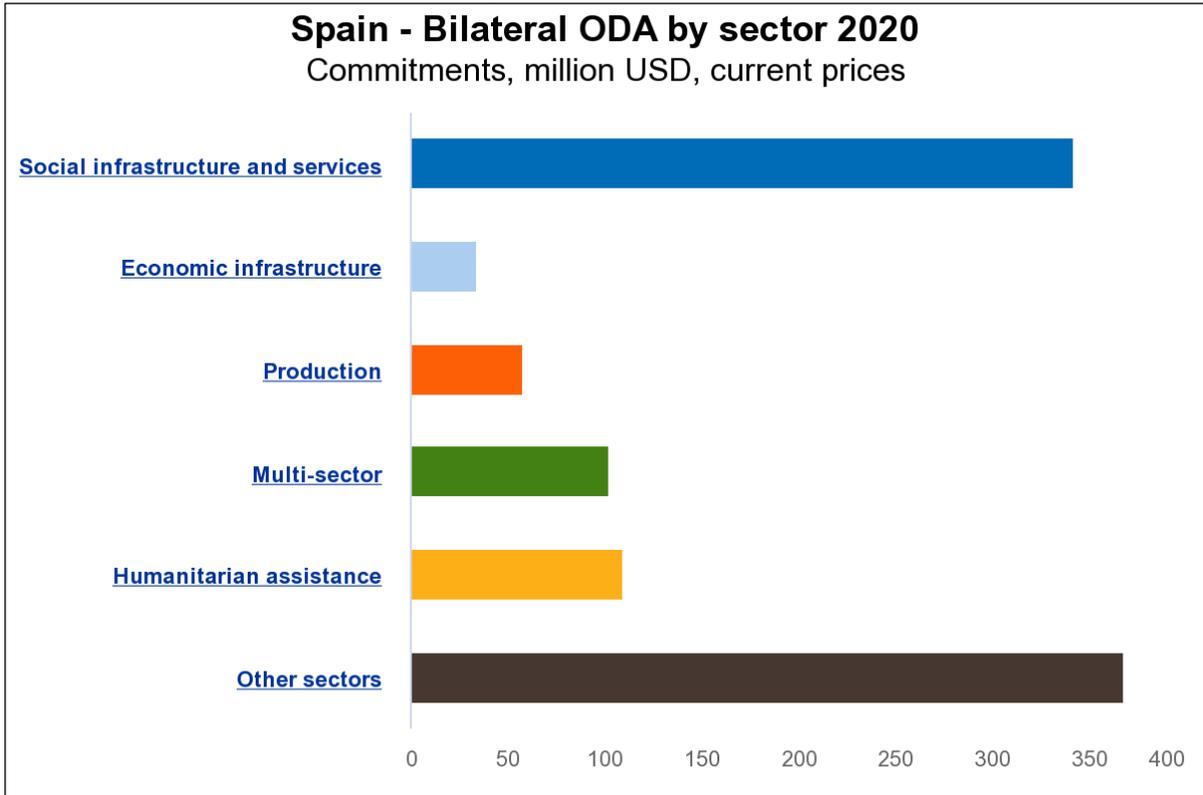


Fuente: OCDE

### EN QUÉ

Finalmente, el gráfico 44 muestra el propósito de la ayuda bilateral española. El 33,7% se destinó a infraestructuras y servicios sociales: sobre todo al capítulo gobierno y sociedad civil, salud y educación. El 10,1% son ayudas multisector, como la promoción de ayuda por comercio y la integración comercial. El 9,1% se destinó a promover actividades productivas e infraestructuras económicas, sobre todo en agricultura, silvicultura y pesca (un 6%). El 10,8% se destinó a ayuda humanitaria. El 36,3% fueron ayudas sin asignación sectorial, principalmente ayuda a refugiados y costes administrativos en España.

Gráfico 44. Ayuda bilateral por sectores



Fuente: OCDE

## **CAPÍTULO 6. DESAFÍOS DE LA COOPERACIÓN**

### **6.1. UN NUEVO CONTEXTO GLOBAL**

La cooperación al desarrollo se desenvuelve en un escenario internacional que está en proceso de transformación por diversas razones y que condiciona sus oportunidades y resultados. En primer lugar, el orden económico internacional está en proceso de reconfiguración debido a la intensificación del proceso de globalización, el surgimiento de nuevas áreas de poder económico y las tensiones geopolíticas. Esto se concreta en fenómenos como el aumento de la presencia de los BRICS (economías emergentes de Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) en la arena internacional reclamando mayor influencia en las instituciones internacionales como FMI y Banco Mundial, y desarrollando mecanismos de cooperación Sur-Sur o cooperación triangular con su propio enfoque y, en ocasiones, al margen del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE.

Otro fenómeno muy determinante es el desarrollo de las cadenas de valor global, como mecanismo de configuración de la división internacional del trabajo. Ello provoca mayor interconexión entre las economías y una redefinición de las relaciones Norte-Sur tradicionales. Ahora la fragmentación del proceso productivo a escala global es definida por las empresas transnacionales y las oportunidades de desarrollo de los países de Sur depende en gran medida de las oportunidades de encajar en algún eslabón de estas cadenas.

En segundo lugar, aunque la pobreza absoluta se ha reducido tras la culminación de los Objetivos del Milenio a escala global, el panorama de la pobreza y la desigualdad está cambiando. La reducción de la pobreza se ha concentrado en algunas economías emergentes que han crecido mucho en las últimas décadas, como China. Sin embargo, a pesar de ello, la pobreza continúa siendo un grave problema en otras regiones del planeta, especialmente en el grupo de Países Menos Adelantados. Además, los países emergentes que ahora se encuentran en el grupo de Países de Renta Media-Alta han crecido mucho sin resolver el problema de la pobreza y creando sociedades muy desiguales. Se da la paradoja que mientras estos países ya se han convertido en donantes, siguen recibiendo ayuda exterior para atender problemas clásicos de países pobres.

En tercer lugar, el modelo de desarrollo centrado en el crecimiento económico que predomina en el mundo está provocando el deterioro del medio ambiente y la aceleración del cambio climático. Si bien estos fenómenos afectan a todo el planeta, los países en desarrollo los sufren con más intensidad y tienen menos capacidad para mitigarlos y adaptarse a ellos. El desafío medioambiental exige modelos de desarrollo que permitan salir de la pobreza a millones de personas en todo el mundo sin dañar el medioambiente.

## **6.2. HACIA UNA MEJOR COOPERACIÓN AL DESARROLLO**

### ***UN ENFOQUE INTEGRAL***

Los desafíos de la pobreza y el subdesarrollo requieren un enfoque integral. El enfoque de las políticas de cooperación ha derivado hasta la fecha en análisis y actuaciones parciales sobre manifestación concretas de los países en vías de desarrollo. La consecuencia de ello es que, tras décadas de cooperación, los problemas persisten. Es cierto que, sobre el papel, el catálogo de Objetivos de Desarrollo Sostenible contiene una visión mucho más amplia que los Objetivos del Milenio. De todas formas, es preciso identificar si los ODS acaban constituyendo la verdadera guía que de las políticas de los donantes, más allá de la retórica oficial.

En todo caso, la cooperación al desarrollo debe basarse en un enfoque integral que ataque las causas estructurales del subdesarrollo (no solo las consecuencias), incluyendo la configuración de las relaciones Norte-Sur y la cuestión de la distribución de la renta, tanto a escala doméstica como internacional, y que ponga en el centro el bienestar y las libertades de las personas. Ello implica reconocer que la cooperación va más allá de la ayuda y que, por tanto, es preciso definir objetivos y actuaciones concretas sobre comercio internacional, mercados financieros, fiscalidad internacional, patentes, medio ambiente, derechos humanos, etc. Adicionalmente, el resto de políticas públicas de los donantes (especialmente, la política comercial y la financiera) deben ser coherentes con las políticas de cooperación, con el fin de evitar que anulen los efectos perseguidos por ésta. No solo eso, también hay que romper la subordinación que muchas veces tiene la cooperación al desarrollo respecto a los objetivos de política exterior nacionales (como seguridad, inmigración u otros). Y descendiendo al nivel más

concreto de la cooperación al desarrollo, es necesario acuerdos y compromisos de financiación vinculantes y previsibles.

### ***MEJORES REGLAS EN EL ORDEN ECONÓMICO INTERNACIONAL***

En el marco de un enfoque integral del desarrollo, es preciso cambiar elementos del orden económico internacional que inciden sobre las oportunidades de los países en vías de desarrollo. A continuación, se recogen algunas propuestas:

- Fortalecer el Consejo Económico y Social (Naciones Unidas), frente a la OCDE (que representa solo a los países ricos), como organismo central para el establecimiento de directrices en materia de cooperación al desarrollo con alcance global.
- Fortalecer la relevancia e influencia del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con el fin de avanzar hacia una globalización con rostro humano (equidad, sostenibilidad, multiculturalidad, derechos humanos y desarrollo compartido)
- Revisión de la Organización Mundial de Comercio y la regulación del comercio mundial con el fin de que las normas internacionales de comercio atiendan las necesidades de los países en desarrollo. En este sentido, se reclama la conclusión de la Ronde de Doha (o Ronda del Desarrollo), iniciada en el año 2001 y bloqueada en la actualidad, en la medida en que entre sus objetivos está la mejora de las perspectivas comerciales de los países en desarrollo.
- Establecimiento de códigos de conducta vinculantes para la inversión extranjera directa y las empresas transnacionales que se dirigen a los países en vías de desarrollo.
- Regulación y supervisión de los mercados financieros para evitar escaladas especulativas que pongan en riesgo la creación de burbujas y crisis monetarias en los países en desarrollo y fomentar unas finanzas orientadas al desarrollo sostenible.
- Reforzar la atención hacia los Países Menos Adelantados, que son altamente vulnerables, incluido el establecimiento de programas de reducción de la deuda

externa y de orientación de la ayuda al desarrollo hacia estos países, que apenas reciben recursos financieros exteriores por otros canales.

- Mayor cooperación para abordar el fenómeno migratorio de forma eficaz, así como para reforzar la contribución de los migrantes y la migración al desarrollo sostenible, en línea con la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 2016.
- Protección patrimonio ecológico mundial (biodiversidad, desertificación, agua, etc.) y lucha eficaz contra el cambio climático

### ***MAS FINANCIACIÓN PARA EL DESARROLLO***

Las políticas de cooperación al desarrollo deben de ir acompañadas de mecanismos de financiación suficientes para asegurar su puesta en marcha. Algunas de las demandas para mejorar la financiación para el desarrollo son:

- Movilizar la capacidad financiera de las instituciones internacionales a favor de los países en vías de desarrollo.
- Creación de un fondo de cohesión a escala internacional.
- Establecer compromisos de financiación vinculantes y estables. Mientras tanto, asignar el 0,7% de la renta de los países desarrollados a políticas de cooperación.
- Establecimiento de nuevas figuras impositivas a escala internacional en apoyo del desarrollo. Un instrumento sería la tasa Tobin: se estima que una tasa del 0,05% sobre las transacciones financieras supondría una recaudación de entre 150.000 y 520.000 millones de dólares. Otro es el establecimiento de impuestos ecológicos en apoyo del desarrollo y de la protección medioambiental.
- Eliminación de los paraísos fiscales y la evasión fiscal. Según el Fondo Monetario Internacional, el dinero perdido en el tercer mundo por la evasión fiscal y el traslado de beneficios a paraísos fiscales asciende a 200.000 millones de dólares al año (en los países de la OCDE la cifra asciende a 400.000 millones). Los paraísos fiscales, según Tax Justice Network, esconden entre 21 y 32 billones de dólares, que evitan el pago de impuestos.

- Establecimiento de reglas financieras éticas que determinen de forma clara los procedimientos predeterminados para la renegociación de la deuda externa de los países altamente endeudados y la cuestión de la deuda ilegítima.

### **MEJOR AYUDA**

Actualmente la ayuda al desarrollo de los países ricos presenta varias deficiencias. En primer lugar, la cuantía obedece a una lógica discrecional, unilateral y no vinculante:

- Es discrecional porque puede variar en función de las agendas particulares de los países donantes (objetivos comerciales, geopolíticos, migratorios o culturales, etc.).
- No obedece a marcos jurídicamente vinculantes, por tanto, nada garantiza el cumplimiento de los compromisos internacionales.
- Es unilateral y, en consecuencia, se producen problemas de armonización entre los distintos actores, que derivan en fragmentaciones y solapamientos de la ayuda.

En segundo lugar, la ayuda es poco eficaz ante la existencia de otras políticas domésticas e internacionales de los países donantes con otros objetivos que chocan con la cooperación (falta de coherencia).

Oxfam International propone una serie de recomendaciones para mejorar la calidad de la ayuda por parte de los donantes en su informe *La ayuda del siglo XXI*, que vale la pena considerar:

- Orientar la ayuda a la reducción de la pobreza.
- Aumentar la previsibilidad, mediante el establecimiento de planes a 3-5 años.
- Garantizar que la ayuda real sea igual a la ayuda prometida y reducir los retrasos administrativos.
- Usar preferentemente el instrumento de ayuda presupuestaria.
- Pactar y objetivar la condicionalidad de la ayuda.
- Eliminar la ayuda ligada.
- Mayor transparencia.

Finalmente, respecto a la evaluación de la calidad de las políticas, actualmente existen diversos indicadores para medir la calidad de la ayuda al desarrollo. El *QuODA*<sup>12</sup>, que elabora el Center for Global Development, pretende dar respuesta a la pregunta “¿Qué hacen los donantes y las principales agencias multilaterales en relación con los principios y compromisos adquiridos para mejorar la calidad de la ayuda?” Este índice se elabora a partir de 24 indicadores agrupados en cuatro dimensiones: eficiencia, fortalecimiento institucional, reducción de costes, y transparencia y aprendizaje. Por su parte, el Overseas Development Institute elabora el *Principled Aid Index*<sup>13</sup> para medir cómo usan los donantes la ayuda al desarrollo para contribuir a un mundo más seguro, sostenible y próspero. Incluye 12 indicadores agrupados en torno a tres dimensiones: alineamiento de la ayuda con las necesidades de los países en desarrollo, canalización de la ayuda a través de mecanismos que facilitan la cooperación global y orientación de la ayuda hacia propósitos que tienen impacto en el desarrollo en lugar de un retorno doméstico a corto plazo. Por otro lado, el *Better Aid Scorecards*<sup>14</sup> es elaborado por ONE.org y cuantifica el compromiso de los países donantes con la cooperación al desarrollo a través de tres rankings que miden el volumen de la ayuda, la focalización del esfuerzo y la eficacia del gasto.

Con una perspectiva más amplia, más allá de la calidad de la ayuda, el *Commitment Development Index*<sup>15</sup> que elabora el Center for Global Development, clasifica a los países más ricos del mundo por su dedicación a las políticas que benefician a las personas en los países en desarrollo. Para ello valora este compromiso en siete áreas: ayuda internacional, finanzas, tecnología, medio ambiente, comercio, seguridad y migraciones. Por último, la Sustainable Development Solutions Network elabora el *SDG Index* que evalúa el compromiso de un país con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

---

<sup>12</sup> [www.cgdev.org/topics/quoda](http://www.cgdev.org/topics/quoda)

<sup>13</sup> [www.odi.org/opinion/10502-principled-aid-index](http://www.odi.org/opinion/10502-principled-aid-index)

<sup>14</sup> <https://scorecards.one.org>

<sup>15</sup> [www.cgdev.org/commitment-development-index-2018](http://www.cgdev.org/commitment-development-index-2018)

## BIBLIOGRAFÍA

AECID: <https://www.aecid.es>

Alonso, J. A. (2019): *El nuevo rostro de la cooperación internacional para el desarrollo. Actores y modalidades emergentes*. La Catarata, Madrid

Center for Global Development: [www.cgdev.org/](http://www.cgdev.org/)

Concord Aid Watch (2020): Concord Aid Watch Report 2020. Knock-On Effects: An Urgent Call To Leave No One Behind. Concord.

Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España (2021): *Informe sobre la Ayuda Oficial para el Desarrollo autonómica. Datos de ejecución, 2018 – 2019*. Madrid: Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España

Gobierno de España (1998): Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo española (Ley 23/1998, de 7 de julio)

Gomez, C. (2017): Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): una revisión crítica, *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, 140

Gomez, C. (2020): *Debates y controversias en la cooperación al desarrollo. Fondos privados de ayuda, acuerdos neocoloniales y ayuda a refugiados*. Publicacions de la Universitat d'Alacant

Llistar, D. (2007): ¿Por qué al Norte le gusta “ayudar”? ¿A qué se refieren los Estados ricos cuando hablan de “cooperación”? *Viento Sur*, 90

Millán, N.; Santander, G.; Aguirre, P. y Garrido, A. (2012): *La coherencia de políticas para el desarrollo en España. Mecanismos, actores y procesos*. Editorial Plataforma 2015 y más

Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (2018): *V Plan director de la cooperación española, 2018-2021*: [www.cooperacionespanola.es/es/v-plan-director-2018-2021](http://www.cooperacionespanola.es/es/v-plan-director-2018-2021)

Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (2021): Metodología de seguimiento de AOD y otros flujos oficiales al desarrollo sostenible (TOSSD). Madrid

Naciones Unidas (2022): Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2022. New York. <https://unstats.un.org/sdgs/>

Ocampo, José Antonio (editor) (2015): *Gobernanza global y desarrollo: Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*. Ed. Siglo XXI.

ODI: [www.odi.org/opinion/10502-principled-aid-index](http://www.odi.org/opinion/10502-principled-aid-index)

OECD-DAC (2021a): Development Co-operation Report. [www.oecdilibrary.org/development/development-co-operation-report\\_20747721](http://www.oecdilibrary.org/development/development-co-operation-report_20747721)

OECD-DAC (2021b): Development Co-operation Profiles. [https://www.oecdilibrary.org/development/development-co-operation-profiles\\_2dcf1367-en](https://www.oecdilibrary.org/development/development-co-operation-profiles_2dcf1367-en)

OECD-DAC (2021c): [www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development](http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development)

- OECD-DAC (2021d): [www.aidflows.org](http://www.aidflows.org)
- ONE: <https://scorecards.one.org>
- Our World in Data: <https://ourworldindata.org/>
- Oxfam Intermon (2022): [www.realidadayuda.org/](http://www.realidadayuda.org/)
- Rodrik, D. y Subramanian, A. (2003): "La primacía de las instituciones", Finanzas & Desarrollo, junio 2003
- Jeffrey D. Sachs, Guillaume Lafortune, Christian Kroll, Grayson Fuller, and Finn Woelm (2022): Sustainable Development Report 2022. Cambridge University Press. [www.sustainabledevelopment.report](http://www.sustainabledevelopment.report)
- Servet, J.M. (2010): Aide au développement: six décennies de trop dits et de non dits. *Revue de la régulation*, nº 7.
- Sotillo, J. A. (2011): *El sistema de cooperación para el desarrollo. Actores, formas y procesos*. Ed. Catarata.
- Sotillo, J. A. (2015): *Antología del Desarrollo*. Ed. Catarata.
- Sotillo, J.A. (2017): *El ecosistema de la cooperación. La agenda 2030 para el desarrollo sostenible*. La Catarata, Madrid
- Sunkel, O. y Paz, P (1970): El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo. Siglo XXI.
- Unceta, K. (2009): Desarrollo, subdesarrollo, maldesarrollo y postdesarrollo. Una mirada transdisciplinar sobre el debate y sus implicaciones, *Carta latinoamericana*, 7.
- Unceta, K. (2012): Nueva York, Monterrey y París: tres lógicas contradictorias para enfrentar los retos del desarrollo en la primera década del siglo, *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, 1(2)
- Unión Europea (2018): *El nuevo consenso europeo en materia de desarrollo. Nuestro mundo, nuestra dignidad, nuestro futuro*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea
- Unión Europea (2021): *Informe anual de 2020 sobre la aplicación de los instrumentos de la Unión Europea para la financiación de la acción exterior*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea
- Villena, M.A. (2017): *España solidaria "Historia de la cooperación española al desarrollo (1986-2016)"*. Grupo Planeta