

UNIVERSIDAD DE CÓRDOBA
FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS



UNIVERSIDAD DE CÓRDOBA

TESIS DOCTORAL

**Regulación estratégica de la cooperación al desarrollo de España en Colombia: un
análisis contemporáneo**

**Strategic Regulation of Spanish Development Cooperation in Colombia: A
Contemporary Analysis**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Antonio Carlos Fernández Salinas

DIRECTOR

Dr. Fernando López Mora

Programa de Patrimonio

Córdoba, junio de 2023

TITULO: *Regulación estratégica de la cooperación al desarrollo de España en Colombia: un análisis contemporáneo*

AUTOR: *Antonio Carlos Fernández Salinas*

© Edita: UCOPress. 2023
Campus de Rabanales
Ctra. Nacional IV, Km. 396 A
14071 Córdoba

<https://www.uco.es/ucopress/index.php/es/>
ucopress@uco.es

**REGULACIÓN ESTRATÉGICA DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO
DE ESPAÑA EN COLOMBIA: UN ANÁLISIS CONTEMPORÁNEO**

**STRATEGIC REGULATION OF SPANISH DEVELOPMENT COOPERATION
IN COLOMBIA: A CONTEMPORARY ANALYSIS**

Antonio Carlos Fernández Salinas

Córdoba, 2023



INFORME RAZONADO DE LAS/LOS DIRECTORAS/ES DE LA TESIS

Este documento se presentará junto con el depósito de la tesis en <https://moodle.uco.es/ctp3/>



DOCTORANDA/O

ANTONIO CARLOS FERNÁNDEZ SALINAS

TÍTULO DE LA TESIS:

REGULACIÓN ESTRATÉGICA DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE ESPAÑA EN COLOMBIA: UN ANÁLISIS CONTEMPORÁNEO

INFORME RAZONADO DE LAS/LOS DIRECTORAS/ES DE LA TESIS

(se hará mención a la evolución y desarrollo de la tesis, así como a trabajos y publicaciones derivados de la misma)

Fernando López Mora, Catedrático de Historia Contemporánea de la Universidad de Córdoba y responsable del Grupo de Investigación HUM808, integrado en el programa de doctorado en Patrimonio de la UCO.

Como director de la tesis titulada "Regulación Estratégica de la Cooperación al Desarrollo de España en Colombia: un análisis contemporáneo", informo y avalo el plan de trabajo realizado, formativo e investigador, de tesis de D. Antonio Carlos Fernández Salinas.

El alcance de esta tesis posee madurez y alcance verdaderamente investigador. Cumplimenta una línea de investigación puntera en el patrimonio historiográfico sobre la cultura de solidaridad y la cooperación española escenario colombiano.

Mi conocimiento directo del plan de trabajo del doctorando, determina una evaluación extremadamente positiva de su compromiso con el programa de doctorado de Patrimonio de la UCO y apuntan a la excelencia garantizada del interesante estudio que presenta.

Desde el inicio del proyecto, he supervisado de cerca el progreso del doctorando y su crecimiento académico y profesional. Durante el período de investigación, el doctorando ha demostrado un compromiso constante y una dedicación en su trabajo.

La tesis ha seguido un proceso estructurado y riguroso, comenzando con una revisión de la literatura existente sobre el tema de investigación. El doctorando ha demostrado una capacidad para analizar críticamente los estudios previos y ha identificado un vacío de conocimiento significativo que justificó la necesidad de llevar a cabo esta investigación.

Me complace informar que el trabajo del doctorando ha dado lugar a contribuciones significativas en forma de trabajo y publicación derivada de la tesis. Hasta la fecha, su Trabajo Fin de Máster "La ayuda y la cooperación internacional para el desarrollo. Ejemplificación en Colombia" está publicado en el catálogo Helvia de la UCO, en el X Congreso Científico de Investigadores en Formación de la UCO presentó una comunicación oral titulada "Revisión estratégica de la cooperación al desarrollo de España en Colombia (2011-2014)", y una publicación de un artículo en la revista Historia Actual, una revista científica revisada por pares e incluida en el Journal Citation Reports. Además de diferentes actividades relacionadas con el Programa. Estos trabajos y publicaciones han recibido el reconocimiento y atención de la comunidad académica y han contribuido al avance del conocimiento en el campo de estudio.

El grado de coherencia formativa del doctorando es relevante. Su dominio humanístico y conocimiento práctico de los principales archivos y bibliotecas especializadas sobre su objeto de estudio, definen mejor que cualquier otro punto de viabilidad en el proyecto de investigación propuesto.

La evolución y desarrollo de esta tesis han sido altamente satisfactorios. El doctorando ha demostrado una excelente capacidad para llevar a cabo una investigación original y de alta calidad, y sus contribuciones han sido reconocidas. Por lo tanto, recomiendo encarecidamente la aprobación y evaluación de esta tesis confiando en que su valioso contenido y aportes serán apreciados.

Por todo ello, se autoriza la presentación de la tesis doctoral.

Córdoba, a 22 de mayo de 2023

Las/los directoras/es

**LOPEZ MORA
FERNANDO -
30497103T**

Firmado digitalmente por LOPEZ
MORA FERNANDO - 30497103T
Fecha: 2023.05.29 11:54:28
+02'00'

Fdo.: _____
Nombre y Apellidos



AGRADECIMIENTOS

Y de pronto, al mirar mi vida con retrospectiva consigo apreciar que los momentos que parecían arruinarme, fueron los incidentes que forjaron la vida que tengo hoy. En el momento parecían y se sentían como algo negativo, pero gracias a la entereza y carácter que un día mostré, ocurrieron para algo. Ahora me doy cuenta, que pasar por todo aquello, tuvo un sentido.

Ha sido fundamental para mí la suerte de encontrar a Fernando, gracias por ser mi tutor y director. Gracias por aceptarme en el Trabajo Fin de Máster. Quizá no hubiera llegado a este momento si no hubieras sido mi mentor. Te agradeceré por siempre tu espera y plena confianza en mí. No sabes cuánto me has ayudado. Gracias por cada charla en tu despacho. Gracias por abrirme un nuevo mundo académico.

“Hoy es el día más hermoso de nuestra vida, querido Sancho; los obstáculos más grandes, nuestras propias indecisiones; nuestro enemigo más fuerte, el miedo al poderoso y a nosotros mismos; la cosa más fácil, equivocarnos; la más destructiva, la mentira y el egoísmo; la peor derrota, el desaliento; los defectos más peligrosos, la soberbia y el rencor; las sensaciones más gratas, la buena conciencia y el esfuerzo para ser mejores sin ser perfectos; y sobre todo la disposición para hacer el bien y combatir la injusticia donde quiera que estén”.

Don Quijote de la Mancha.

RESUMEN

La cooperación internacional para el desarrollo se ha forjado durante las últimas décadas como un campo de interés para muchos, debido a sus connotaciones sociales, económicas, políticas y humanas. Sin embargo, en ocasiones, se ha podido establecer como actividades meramente económicas sin dirigirse de manera directa a las personas comprometidas y afectadas por el fenómeno.

Colombia firmó la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y Acuerdos Internacionales sobre los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Por lo que le hace responsable de la promoción de derechos de la nación. La Constitución de Colombia de 1991 garantiza los derechos humanos para alcanzar el desarrollo, la democracia y la paz.

Colombia ha crecido a nivel económico. Es un país con un gran potencial. Con una de las democracias más longevas de América Latina. Pero, ha ido sufriendo un deterioro por las políticas que ha encaminado a una concentración de la riqueza y una exclusión económica y social, situando al país entre los más desiguales de Latinoamérica.

En el contexto de Colombia, la cooperación internacional tiene unos desafíos dirigidos al Acuerdo Final con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el gobierno. La mayoría de los gobiernos que han actuado en el campo de la cooperación internacional han querido contribuir en la construcción de la paz. El país debe dar pasos agigantados para garantizar el derecho político y libertades civiles fuera de las zonas urbanas.

Los documentos y marcos de la cooperación española establecen a Colombia como un país estratégico y prioritario en las relaciones internacionales. Para ello, elabora planes y proyectos dirigidos diferentes sectores, así como inversiones encaminadas a éstos. El Marco Asociación País España-Colombia, el Plan Director y el Fondo para la Promoción y el Desarrollo así lo establecen.

Bajo esta amplitud de documentos y buenas relaciones entre estos países, es necesario dirigir la mirada a las zonas más desfavorecidas y grupos humanos más vulnerables que logran una labor de gran creatividad para salir adelante en una situación

muy característica como la del territorio colombiano. Por ende, los gobiernos deben dirigirse a los problemas de base y dejar de mirar desde arriba.

La elaboración del trabajo muestra el planteamiento histórico de la cooperación internacional desde una aproximación a los conceptos hasta hechos históricos que dieron lugar a lo que es ahora la cooperación internacional al desarrollo. Asimismo, muestra los efectos y mecanismos de la Ayuda Oficial al Desarrollo. Tras la exposición de ambas materias, se adentra en la historia, estructuras y formas de la cooperación internacional para el desarrollo de del Gobierno español y del Gobierno colombiano, para culminar con las relaciones entre ambos países.

PALABRAS CLAVE: cooperación internacional, ayuda al desarrollo, desarrollo, Colombia, España.

ABSTRACT

International cooperation for development has been forged during the last decades as a field of interest for many, due to its social, economic, political, and human connotations. However, on occasions, it has been possible to establish itself as merely economic activities without directly addressing the people involved and affected by the phenomenon.

Colombia signed the Charter of the United Nations, the Universal Declaration of Human Rights, and International Agreements on civil, political, economic, social and cultural rights. For what makes him responsible for the promotion of the rights of the nation. The Colombian Constitution of 1991 guarantees human rights to achieve development, democracy, and peace.

Colombia has grown economically. It is a country with great potential. With one of the longest-lived democracies in Latin America. But it has suffered a deterioration due to the policies that have led to a concentration of wealth and economic and social exclusion, placing the country among the most unequal in Latin America.

In the context of Colombia, international cooperation has some challenges aimed at the Final Agreement with the Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC) and the government. Most of the governments that have acted in the field of international cooperation have wanted to contribute to the construction of peace. The country must take leaps and bounds to guarantee political rights and civil liberties outside of urban areas.

The documents and frameworks of Spanish cooperation establish Colombia as a strategic and priority country in international relations. To this end, it prepares plans and projects aimed at different sectors, as well as investments aimed at them. The Spain-Colombia Country Association Framework, the Master Plan and the Promotion and Development Fund so establish.

Given this breadth of documents and good relations between these countries, it is necessary to look at the most disadvantaged areas and the most vulnerable human groups that achieve highly creative work to get ahead in a very characteristic situation such as that

of the Colombian territory. Therefore, governments must address the problems at the bottom and stop looking from above.

The elaboration of the work shows the historical approach of international cooperation from an approach to the concepts to historical facts that gave rise to what is now international development cooperation. Likewise, it shows the effects and mechanisms of Official Development Assistance. After exposing both subjects, it delves into the history, structures, and forms of international cooperation for the development of the Spanish Government and the Colombian Government, to culminate with the relations between both countries.

KEY WORDS: international cooperation, development aid, development, Colombia, Spain.

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	6
RESUMEN	10
ABSTRACT	12
CAPÍTULO I	35
INTRODUCCIÓN	35
1. INTRODUCCIÓN	36
2. METODOLOGÍA	43
2.1. Estrategia de búsqueda bibliográfica sistemática (bases de datos) estableciendo descriptores a manejar.....	43
2.2. Criterios de inclusión y exclusión	44
2.3. Estrategias de búsqueda	45
2.4. Definición del objeto de estudio	46
CAPÍTULO II	52
HISTORIA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO: CONCEPTO, ORÍGENES Y EVOLUCIÓN	52
1. INTRODUCCIÓN AL CONCEPTO DE DESARROLLO	53
2. BREVE HISTORIA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL	56
2.1. El proceso de descolonización, la posguerra y los años 50.....	56
2.2. El desarrollo en los años 60	68
2.3. Los años 70: las desigualdades, el nuevo orden y la crisis económica	73
2.4. La década de los años 80: sobre la crisis de la deuda, el neoliberalismo y la efectividad de la cooperación.....	81
2.5. Los años 90: El fin de la guerra fría y el comienzo del desarrollo humano.....	89
2.6. Cooperación al desarrollo en la primera década del siglo XXI	102
2.7. La influencia de la globalización en la cooperación internacional para el desarrollo	110
2.8. La era del postdesarrollo	112

CAPÍTULO III	120
LA POLÍTICA DE LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO	120
1. AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO: CONCEPTOS, FORMAS Y TIPOLOGÍA	121
1.1. Conceptualización de la ayuda al desarrollo y la ayuda oficial al desarrollo	121
1.2. La Ayuda Oficial al Desarrollo y el Comité de Ayuda al Desarrollo	125
1.3. Las distintas formas de la Ayuda Oficial al Desarrollo	130
1.4. Cooperación bilateral, multilateral, multilateral y descentralizada.....	139
2. LOS DISTINTOS AGENTES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO	150
2.1. Instituciones multilaterales financieras	150
2.1.1. El Fondo Monetario Internacional	150
2.1.2. El Banco Mundial	165
2.2. Instituciones multilaterales no financieras	171
2.2.1. El sistema de las Naciones Unidas.....	171
2.2.2. El Programa de las Naciones Unidas	174
 CAPÍTULO IV	 181
TRAYECTORIA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO DE ESPAÑA Y COLOMBIA	181
1. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN ESPAÑA	182
1.1. Recorrido histórico de la cooperación española: de receptor a donante	183
1.1.1. Los inicios de la cooperación española: los años setenta.....	183
1.1.2. La cooperación española, de receptor a donante: los años ochenta	185
1.1.3. La consolidación de la cooperación española: los años noventa	187
1.1.4. La expansión de la cooperación española: en siglo XXI	190
1.2. Instrumentos y modalidades de la cooperación al desarrollo española.....	192
1.2.1. Apoyo presupuestario general y sectorial	193
1.2.2. Fondos globales.....	194
1.2.3. Cooperación Triangular	194
1.2.4. Alianzas Público-Privadas para el desarrollo.....	195
1.2.5. Cooperación delegada	195

1.3. Cooperación descentralizada española.....	197
1.3.1. Marco normativo e institucional de la cooperación descentralizada	199
1.3.2. Auge y crisis de la cooperación descentralizada.....	200
1.3.3. Fortalezas y debilidades	202
1.4. Instrumentos de planificación de la política española de la cooperación internacional para el desarrollo: Marco de actuación de la cooperación española	204
1.5. La AOD española.....	211
1.5.1. Sobre el apogeo, la disminución y las perspectivas de la AOD española....	212
1.5.2. La Unión Europea y los OMUDES.....	220
1.5.3. Análisis de las partidas y adjudicaciones asignadas por España según situación geográfica.....	223
1.5.4. Ayuda Programable española.....	225
1.5.5. Evaluación por sectores de la ayuda española	231
1.6. Las ONGDs en España.....	232
1.7. Flaquezas y debilidades en la cooperación española	238
A) Los FAD	238
B) Grupos de presión	239
C) Consejos de Cooperación	240
D) Cooperación descentralizada	241
2. REPÚBLICA DE COLOMBIA	242
2.1. Economía, sociedad, política.....	242
2.1.1. Población y situación geográfica	242
2.1.2. Economía	244
Índice de Desarrollo Humano en Colombia	245
Pobreza y extrema pobreza.....	248
Sector rural.....	252
Empleo.....	254
Conflicto, víctimas y construcción de paz.....	257
La mujer en el desarrollo	267
Población indígena.....	268
2.1.4. Política	272

Estructura del Gobierno de Colombia y sus Agencias de Cooperación	272
2.2. Cooperación internacional para el desarrollo en Colombia.....	274
2.2.1. El origen de su desarrollo.....	275
2.3. Análisis histórico de la cooperación internacional en Colombia.....	289
2.3.1. Planes y programas de desarrollo de los gobiernos colombianos desde 1961 hasta 1990.....	291
2.3.2. Planes de desarrollo en la era aperturista colombiana	293
César Gaviria, La revolución pacífica	293
Ernesto Samper, El salto social	296
Andrés Pastrana: Cambio para construir la paz	299
Álvaro Uribe: Hacia un Estado comunitario	303
Período Juan Manuel Santos: Prosperidad para todos	309
2.4. Cooperación internacional para el desarrollo de la República de Colombia entre 2010 y 2014.....	314
2.4.1. Directrices de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en Colombia 315	
2.4.2. Ayuda Oficial al Desarrollo en Colombia entre 2010 y 2014.....	316
2.4.3. Cooperación Sur-Sur en Colombia durante 2010 y 2014	321
2.4.4. Cooperación Triangular en Colombia.....	325
2.4.5. Balance de la Cooperación Triangular en Colombia entre 2010 y 2014	328
2.4.6. La asistencia otorgada por Colombia entre 2010 y 2014.....	333
2.4.7. Acercamiento a la cooperación colombiana del PND 2014-2018	337
CAPÍTULO V.....	347
LAS RELACIONES BILATERALES EN COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO ENTRE ESPAÑA Y COLOMBIA.....	347
1. ANÁLISIS Y REVISIÓN DE LOS DOCUMENTOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO	350
1.1. Marco Asociación País 2011-2014 – España y Colombia.....	350
1.1.1. Flexibilidad y adaptación del MAP	354
1.1.2. Asociación Estratégica entre España y Colombia.....	356
1.1.3. Análisis de los resultados de desarrollo	364
1.1.4. Resoluciones, consecuencias y desenlaces	371
1.2. Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) 2011-2014	376

1.2.1. Actividad del año 2011	380
1.2.2. Actividad del año 2012	386
1.2.3. Actividad del año 2013	394
1.2.4. Actividad del año 2014	413
CONCLUSIÓN	430
BIBLIOGRAFÍA	445

LISTA DE TABLAS Y FIGURAS

Tabla 1: Principales perspectivas de desarrollo

Figura 1: Objetivo 0,7% desde 2009 a 2019

Figura 2: Evolución de la cooperación multilateral como porcentaje de la AOD

Figura 3: Índice de libertad económica en Latinoamérica

Figura 4: Índice de renta per cápita en Latinoamérica

Figura 5: Cooperación delegada de la cooperación española entre 2010 y 2019

Figura 6: AOD presupuestada y ejecutada por la cooperación autonómica entre 2008 y 2014

Figura 7: AOD española desde 2008 a 2014

Figura 8: Mapa de las zonas prioritarias para la cooperación española en el IV Plan Director

Figura 9: Mapa de los países prioritarios para la cooperación española en el V Plan Director

Figura 10: Planificación de la política de la cooperación española al desarrollo

Figura 11: Comparación de la Ayuda Oficial al Desarrollo española y la Ayuda Oficial al Desarrollo promedio del Comité de Ayuda al Desarrollo y la Unión Europea

Figura 12: Ayuda Oficial al Desarrollo entre 2010 y 2019 en millones de euros

Figura 13: Ayuda Oficial al Desarrollo española en términos relativos a la renta nacional bruta

Figura 14: Ayuda Oficial al Desarrollo española por habitante en euros

Tabla 2: Ayuda total y vía instituciones Unión Europea de los Estados miembros

Tabla 3: Ayuda Oficial al Desarrollo canalizada mediante OМУDES

Tabla 4: Ayuda Oficial al Desarrollo canalizada mediante OМУDES

Tabla 5: Ayuda Oficial al Desarrollo canalizada mediante OМУDES

Figura 15: Ayuda Oficial al Desarrollo neta y bruta asignada a países y ayuda programable

Tabla 6: Ayuda programable española

Tabla 7: Primeros diez países receptores de ayuda programable española

Tabla 8: Clasificación de las 10 primeras ONGDs en 2018

Tabla 9: Clasificación de las 10 primeras ONGDs en 2018

Tabla 10: Grupos de ONGDs por conglomerados

Tabla 11: ONGDs que trabajan en Colombia

Figura 16: Mapa de la República de Colombia: Departamentos y capitales

Figura 17: Tasa de crecimiento anual en volumen la República de Colombia desde 2010 a 2022

Figura 18: Esperanza de vida al nacer en Colombia desde 1990 a 2019

Figura 19: Tendencia del IDH desde el 1990 a 2019

Tabla 12: Índice de Desarrollo Humano de Colombia

Figura 20: Personas en pobreza y pobreza extrema

Figura 21: Incidencia de pobreza monetaria extrema entre 2012 y 2021

Figura 22: Incidencia de pobreza monetaria entre 2012 y 2021

Figura 23: Evolución del Coeficiente de Gini en Colombia entre 2012 y 2021

Figura 24: Porcentaje de la población en pobreza, vulnerabilidad, clase media y clase alta en Colombia desde 2008 a 2021

Figura 25: Tasa de participación, ocupación y desempleo en Colombia entre 2010 y 2023

Figura 26: Municipios con registro de acciones armadas y violencia en Colombia por períodos entre 1999 a 2013

Figura 27: Mapa de la evolución del conflicto armado en la República de Colombia desde 1998 a 2015

Figura 28: Mapa de desempeño de la Justicia Local en la República de Colombia desde 2005 a 2011

Tabla 13: Personas y eventos afectadas por el conflicto colombiano

Figura 29: Presencia territorial del Ejército de Liberación Nacional en Colombia

Figura 30: Mapa de la población indígena censada por municipio

Figura 31: Cobertura de las viviendas indígenas en Colombia en 2018

Tabla 14: Alineación de la cooperación en el segundo gobierno de Santos

Tabla 15: Enfoque de la cooperación en el segundo gobierno de Santos

Figura 32: Gestión de recursos de Ayuda Oficial al Desarrollo y nuevas fuentes entre 2010 y 2014

Tabla 16: Principales donantes de la ayuda bilateral

Tabla 17: Principales metas y resultados de la Ayuda Oficial al Desarrollo

Figura 33: Relaciones de Cooperación Sur-Sur de Colombia

Figura 34: Evolución de los proyectos y acciones de Cooperación Triangular en América Latina de 2006 a 2015

Figura 35: Iniciativas de Cooperación Triangular por España entre 2006 y 2015

Tabla 18: Actividades de España en Cooperación Triangular con Colombia

Tabla 19: Proyectos de España con Colombia

Figura 36: Participación de Colombia en proyectos de Cooperación Triangular entre 2010 y 2014

Tabla 20: Asistencia financiera de la República de Colombia

Tabla 21: Objetivos Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018

Figura 37: Incidencia de la pobreza de Colombia entre 2010 y 2014

Tabla 22: Ayuda Oficial al Desarrollo de la cooperación española en Colombia

Figura 38: Distribución de la Ayuda Oficial al Desarrollo bruta según el Plan Anual de Cooperación Internacional 2012

Figura 39: Total de ayuda presupuestada y desembolsada de la AECID entre 2011 y 2013

Figura 40: Evolución de la Ayuda Oficial al Desarrollo Total Neta

Figura 41: Ayuda Oficial al Desarrollo presupuestada y desembolsada entre 2011 y 2014

Tabla 23: Cartera de inversiones de la cooperación española 2011

Tabla 24: Cobros de operaciones de microcréditos de la cooperación española

Tabla 25: Cuentas de Crédito de Programas de Microcréditos de la cooperación española en Colombia

Tabla 26: Cartera de inversiones financieras de la cooperación española en Colombia

Tabla 27: Operaciones de cooperación financiera reembolsable de la cooperación española en Colombia

Tabla 28: Cartera viva de operaciones de cooperación financiera reembolsable de la cooperación española en Colombia

Tabla 29: Relación Comités Ejecutivos FONPRODE 2012

Figura 42: Distribución geográfica de los desembolsos de la cooperación española a nivel internacional

Figura 43: Distribución de la cartera de las instituciones microfinancieras prestatarias de FONPRODE

Figura 44: Distribución regional

Figura 45: Distribución por sectores

Figura 46: Crédito promedio a la microempresa por regiones

Tabla 30: Cifras del Programa española de microfinanzas en Colombia

Tabla 31: Cartera viva de cooperación financiera reembolsable en el año 2013

Tabla 32: Programa de microfinanzas en Colombia de la cooperación española

Tabla 33: Cartera de inversiones de la cooperación española en Colombia

Tabla 34: Pagos por financiación reembolsable

Tabla 35: Cobros de operaciones de microcréditos

Tabla 36: Desembolsos realizados en 2013 por sectores

Tabla 37: Cifras del Programa español de microfinanzas en Colombia durante 2014

Tabla 38: Objetivos de la cooperación española en la inversión

Tabla 39: Objetivos de la cooperación española en la inversión

Tabla 40: Inversores en MGM Sustainable Energy Fund

Tabla 41: Saldos en carteras. Aportaciones de capital

Tabla 42: Cuentas de crédito de programas de microcréditos

Tabla 43: Desglose por regiones geográficas

Tabla 44: Cobros operaciones de microcréditos

Tabla 45: Cartera viva de cooperación financiera reembolsable 2014

Tabla 46: Programa de microfinanzas de la cooperación española en Colombia

GLOSARIO

ACCI	Agencia Colombiana de Cooperación Internacional
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ACP	África, el Caribe y el Pacífico
ACPEM	Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer
ACR	Alta Consejería para la Reintegración
AECI	Española de Cooperación Internacional
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo
AFROLIDER	Fundación para la Formación de Líderes Afrocolombianos
AID	Asociación Internacional para el Desarrollo
AIDA	Ayuda Intercambio y Desarrollo
AIF	Asociación Internacional de Fomento
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
APC	Agencia Presidencial de Cooperación
ART	Articulación de Redes y Temáticas de Cooperación para el Desarrollo Humano
BAfD	Banco Africano de Desarrollo
BANCOLDEX	Banco de Comercio Exterior de Colombia
BANDESAL	Banco de Desarrollo de El Salvador
BBC	British Broadcasting Commission
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BENPOSTA	Asociación Ben por la Infancia
BERD	Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BM	Banco Mundial
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CAF	Acuerdo España-Cooperación Andina de Fomento-Banco de Desarrollo de América Latina
CARICOM	Comunidad del Caribe
CCF	Central People's Credit Fund
CE	Comisión Europea
CECE	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CERF	Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia
CERT	Certificado de Exportación para Reembolso Tributario
CIADI	Centro Internacional para el Arreglo de Diferencias de Inversión
CICI	Comisión Interministerial de Cooperación Internacional
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CIDA	Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional
CIES	Consejo Interamericano Económico Social
CIT PAX	Centro Internacional de Toledo para la Paz
CNPV	Censo Nacional de Población y Vivienda
CODHES	Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento
COFIDES	Compañía Española de Financiación para el Desarrollo
COMFAMA	Caja de Compensación Familiar de Antioquia
CONGDE	Coordinadora Estatal de ONG de Desarrollo

CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CRS	La Corriente Renovación Socialista
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DEA	Departamento de Estado Antidroga
DELP	Documento de Estrategia de Lucha Contra la Pobreza
DFID	Departamento de Desarrollo Internacional de Reino Unido
DGPOLDE	Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo
DIH	Derecho Internacional Humanitario
DIRENA	Desarrollo con Identidad Regional entre España y Nariño
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DRI	Programa de Desarrollo Rural Integrado
EAPN	European Anti-Poverty Network
ECHO	Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea
ECOSOC	Consejo Económico y Social
EE. UU	Estados Unidos
ELN	Ejército de Liberación Nacional
ENCI	Estrategia Nacional de Cooperación Internacional
EPL	Ejército Popular de Liberación
ERF	Fondos de Respuesta de Emergencia
ERICA	España y sus Regiones Intercambian Conocimiento con Antioquia
ERP	European Recovery Program
FAD	Fondo Español de Ayuda al Desarrollo

FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo
FCM	Fondo para la Concesión de Microcréditos
FED	Fondo Europeo de Desarrollo
FEV	Fondo de Estudios de Viabilidad
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FINANCOOP	Caja Central de Crédito Cooperativa
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNPP	Food and Nutrition Policy and Planning
FNUAP	Fondo de las Naciones Unidas en Materia de Asistencia a la Población
FOCAI	Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional
FONPRODE	Fondo para la Promoción del Desarrollo
FSTP	Programa Temático de Seguridad Alimentaria
G-77	Grupo de los 77
GAD	Development Assistance Group
GATS	Acuerdo General sobre Comercio de Servicios
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GCAP	Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre
GECT	Grupo Estable de Coordinación en Terreno
GED	Género en Desarrollo
GEEREF	Global Energy Efficiency and Renewable Energy Fund

ICID	Iniciativas de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ICO	Instituto de Crédito Oficial
ICU	International Clearing Union
IDEA	Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IDS	Instituto de Estudios del Desarrollo
IEPALA	Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África
IFC	Corporación Financiera Internacional
IFD	Inversor Financiero de Desarrollo
IFI	Instituto de Fomento e Industria
LCB	Londres, Cartagena y Bogotá
M-19	Movimiento 19 de abril
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación
MAP	Marco de Asociación País
MAPP/OEA	Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de Estados Americanos
MDM	Meter Data Management
MED	Mujer en Desarrollo
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MIPYME	Micro pequeña y mediana empresa
MIT	Massachusetts Institute of Technology
MPDL	Movimiento por la Paz
MTC	Misión para la Transformación del Campo
NOAL	Movimiento de los Países No Alineados

NOEI	Nuevo Orden Económico Internacional
OACDH	Alto Comisionado para los Derechos Humanos
OACNUDH	Oficina de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OCHA	Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEA	Organización de los Estados Americanos
OECE	Organización Europea para la Cooperación Económica
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMGI	Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones
OMS	Organización Mundial para la Salud
OMT	Organización Mundial de Turismo
OMUDES	Organismos Multilaterales de Desarrollo
ONG	Organización No Gubernamental
ONGD	Organización No Gubernamental para el Desarrollo
ONIC	Organización Nacional Indígena de Colombia
ONU	Organización de Naciones Unidas
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
OPE	Oficina de Planificación y Evaluación
OPEP	Organización de Países Árabes Exportadores de Petróleo

OPIC	Corporación para Inversiones Privadas en el Extranjero
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico del Norte
OTC	Oficinas Técnicas de Cooperación
OUA	Organización para la Unidad Africana
PAC	Política Agrícola Común
PACI	Seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional
PAE	Programas de Ajuste Estructural
PAN	Plan Nacional de Alimentación y Nutrición
PCN	Proceso de Comunidades Negras
PEC	Programa Especial de Cooperación
PIA/PNAN	Proyecto Interagencial de Promoción de Políticas de Alimentación y Nutrición
PIB	Producto Interior Bruto
PMA	Programa mundial de Alimentos
PNB	Producto Nacional Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNGIBSE	Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PPA	Paridad del Poder Adquisitivo
PROYDE	Promoción y Desarrollo
PRT	Partido Revolucionario de los Trabajadores
REGMIFA	Regional MSME Investment Fund for Saharan Africa SA, SICAV-SIF

RUV	Registro Única de Víctimas
SDN	Sociedad de Naciones
SECIPI	Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica
SED	Solidaridad Educación Desarrollo
SEGIB	Secretaría General Iberoamericana
SGCID	Secretaría General Internacional para el Desarrollo
SIN	Sistema Nacional de Cooperación Internacional
SPG	Sistema de Preferencias Arancelarias Generalizadas
TRIPS	Acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio
TVA	Tennessee Valley Authority
UARIV	Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
UE	Unión Europea
UNCTAD I	I Conferencia de la ONU para el Comercio y el Desarrollo
UNHCR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
UNDG	Grupo de Naciones Unidas sobre Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNGRD	Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas
USAID	Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
USD	Dólares estadounidenses

VARD	Enfoque Vinculación entre Ayuda de emergencia, rehabilitación y Desarrollo
WACAP	World Alliance of Cities Against Poverty
WFP	Programa Mundial de Alimentos

CAPÍTULO I
INTRODUCCIÓN

1. INTRODUCCIÓN

El presidente de los Estados Unidos, Harry Truman, en su discurso inaugural, en 1949, enunció un discurso sobre la pobreza, el cual hacía un buen ejemplo del espíritu de la época. Pedía embarcarse en un nuevo y audaz programa para que los avances científicos y el progreso industrial estuvieran habilitados para el avance y aumento de los territorios subdesarrollados. Continuó comentando que más de la mitad de la población mundial vivía en condiciones de miseria, con una alimentación inadecuada, víctima clara de enfermedades y con una economía rudimentaria y parada. Afirmó que la pobreza es un impedimento y amenaza para ellos y los países prósperos, por lo que deberíamos mitigar tal sufrimiento a través de nuestros conocimientos, capacidades y recursos. El viejo imperialismo, de explotación en favor del extranjero, no cabe en los planes. Pidió una mayor producción mediante el conocimiento técnico y científico moderno como medida para la paz y prosperidad.

En 2005, Gordon Brown, el ministro de Economía y Hacienda del Reino Unido, pronunció un discurso sobre la pobreza extrema atormenta a millones de personas que mueren a causa de enfermedades evitables. Brown solicitó aumentar la ayuda internacional, otro Plan Marshall para los pobres de todo el mundo y la constitución de un Centro Financiero Internacional que ofreciera más ayuda económica bajo el objetivo de salvar a los pobres. Una acción esperanzadora en la que, el ministro, mencionó lo sencillo que es hacer el bien.

Sin embargo, Gordon Brown no trató aquella otra tragedia que afecta a los pobres del mundo. Aquélla en la que Occidente había otorgado más de dos billones de dólares a la ayuda internacional durante las últimas décadas y que no se había logrado erradicar la pobreza. Y puede ser que esta tragedia se deba a la visión tradicional que la ayuda occidental adopta frente a la pobreza.

Casi la mitad de la población mundial en 2018 vivía con menos de cinco dólares al día en términos relativos a su capacidad adquisitiva. Vivir con menos de dos dólares diarios revela la silueta de pobreza en los países de ingreso medio bajo, y de cinco dólares en los países de ingreso medio alto (Banco Mundial, 2018, p. 2). Hay ochocientos cuarenta millones de personas que no tienen suficiente para comer (Programa Mundial de

Alimentos, 2023), dos millones de niños y niñas mueren cada año de enfermedades evitables (United Nations International Children's Emergency Fund [UNICEF], 2023), el sida está acabando con la vida de tres millones de personas al año (www.unaids.org), dos mil millones de personas no tienen acceso al agua potable, dos mil millones no lo tienen a los servicios sanitarios (Banco Mundial [BM], 2022), mil millones de adultos son analfabetos (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO], 2008, p. 10), casi una cuarta parte de los niños de los países pobres no llegan a terminar la enseñanza primaria (BM, 2020).

Pese a la disminución de pobreza extrema, aún miles de millones de personas tienen dificultades para satisfacer las necesidades básicas. Sin embargo, en 2020, la reducción de la pobreza ha sufrido su peor momento en decenios después de que más de setecientos millones de personas cayeran en la pobreza extrema, incrementando entre un 9,1% y 9,4% el número de personas que viven con menos de dos dólares al día, lo que implica un retroceso de tres años, volviendo a niveles de 2017. Con un aumento adicional de veintitrés millones de personas en 2021, la cuantía de nuevos pobres podría oscilar a ciento diez o ciento cincuenta millones (BM, 2020, p. 18).

Esta situación de pobreza conmueve a muchas personas en Occidente. El esfuerzo occidental extiende todo un conjunto de acciones aparte de la ayuda internacional, entre ellas el asesoramiento técnico y los créditos del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), la difusión del conocimiento del capitalismo y la democracia y las intervenciones científicas para erradicar las enfermedades. Los gobiernos ricos de Norteamérica y Europa occidental controlan, mayoritariamente, los organismos internacionales y el esfuerzo de cambiar a las naciones pobres. Con el tiempo se han incorporado algunas naciones no occidentales y varios profesionales de todo el mundo.

La Organización de Naciones Unidas (ONU) convocó en Nueva York, en el año 2000, la mayor reunión de jefes de Estado celebrada hasta el momento para adquirir el compromiso a erradicar la pobreza, promover la dignidad, la igualdad humana, conseguir la paz, la democracia y la sostenibilidad medioambiental (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2003, p. 1).

Líderes políticos de todo el mundo acordaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en el 2000, y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en 2015. En

el año 2005, en Davos, el primer ministro británico Tony Blair solicitó un gran impulso a África para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio, sufragado a través de un incremento de la ayuda internacional (Cowell, 2005). El ministro pidió un informe sobre el continente, el cual publicó sus conclusiones en marzo de 2005 y que coincidía en solicitar ese impulso. En ese mismo año, Gordon Brown y Blair pusieron la meta de acabar con la pobreza en África en una situación primordial de la agenda de la cumbre del G8, en Escocia. En esta cumbre se acordó duplicar la ayuda internacional a África, que pasaría a los cincuenta mil millones de dólares anuales.

Los grandes empujones económicos de financiación de la ayuda se muestran análogos a la antigua idea que estimuló la ayuda internacional en las décadas de 1950 y 1960, cuando estaban en su plenitud la planificación centralizada y el nombrado gran empujón. Esta herencia ha influenciado la visión planificadora del desarrollo económico adoptado por el Banco Mundial, los bancos de desarrollo regional, los organismos de ayuda como la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y los organismos de las Naciones Unidas. En los inicios, estos organismos abogaban la planificación de las economías de los países pobres. Posteriormente, pasaron a defender el libre mercado en dichos países, aunque en muchos elementos los organismos seguían actuando como planificadores. La Organización de las Naciones Unidas, el BM y el FMI promueven un tipo de plan nacional al que llaman Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza.

Jeffrey Sachs considera que los pobres son prisioneros de la trampa de la pobreza, en la que una sanidad, una educación y unas infraestructuras pobres vienen a reforzarse mutuamente. Según Sachs (2005) el éxito para acabar con la pobreza será más fácil de lo que parece. Sin embargo, todavía no se ha hecho que la pobreza pase a la historia (p. 191).

Cómo Occidente puede erradicar la pobreza sigue siendo la pregunta clave. Bajo el objetivo de erradicar la pobreza, las instituciones planificadoras tratan de elaborar planes administrativos y recursos financieros ideales para embestir dicha tarea. Ochenta años después de incontables planes de reforma de los organismos de ayuda, decenas de planes diferentes y billones de dólares, se sigue sin lograr el objetivo. Así que, quizá la pregunta a realizar es qué puede hacer la ayuda internacional por la gente pobre. Los organismos de ayuda puede que no logren acabar con el grandioso objetivo de terminar con la pobreza,

pero, a lo mejor, pueden hacer proyectos rentables y útiles para complacer las necesidades de los pobres y otorgarles nuevas oportunidades.

El filósofo Karl Popper (2002) describía una contraposición entre la ingeniería social utópica y reforma demográfica puntual, referidos a la diferencia entre revolución y reforma (p. 61). Los experimentos de ingeniería social han sido aplicados desde entonces en diversos contextos. Este método afloró en África y Latinoamérica en las décadas de 1980 y 1990 mediante reformas de ajuste estructural llevadas a cabo por el FMI y el BM. El plan de erradicar la pobreza evidencia la ingeniería social utópica. Popper (2002) establece que la complejidad política y económica lleva al fracaso de lograr la erradicación de la pobreza mediante planes, debido a que los políticos ajenos a una situación de otra zona no consigan resultados óptimos, mientras que los que directamente afectados se ven obligados a buscar soluciones factibles con quienes comparten su condición.

Ayudar a los pobres requiere del aprendizaje del pasado. Occidente contabiliza un grueso historial de objetivos maravillosos pero incumplidos. Una cumbre, en 1977, estableció para 1990 el acceso universal al agua y los servicios sanitarios, los cuales tienen una nueva fecha, 2030. Una cumbre de la ONU, en 1990, había planteado como objetivo la escolarización primaria universal en 2005, que fue prevista para 2015, y hoy también para 2030.

Aunque se haya avanzado en la reducción de la pobreza extrema, el seguimiento de la pobreza muestra que cientos de millones de personas siguen viviendo en condiciones complejas y aún no están exentas de volver a caer en condiciones extremas. Es una tragedia que se degenera con la COVID-19. La pobreza extrema es un desafío mundial que se debe seguir contemplando a nivel internacional.

América Latina y el Caribe, entre 2010 y 2015, tuvo menos prosperidad compartida que en años anteriores, ya que sus economías tuvieron un descenso de los precios mundiales de los productos básicos. En 2015, casi el 11% de esta región vivía con menos de tres dólares al día y más de 26% con menos de cinco dólares al día. En cuanto a la falta de acceso al agua potable, saneamiento adecuado o electricidad, la pobreza estaba asociada en mucho menor medida a los aspectos monetarios (BM, 2018).

Los que se dedican a la cooperación al desarrollo temen que su esfuerzo quede alejado en favor de los grupos excluidos por el colonialismo político y económico, los

nacionalismos, la construcción de paz, la inferioridad del género femenino o el narcotráfico. Aún demasiadas personas en todo el mundo no se benefician de inversiones en infraestructuras básicas, de servicios sociales para la salud, educación y protección social. Muchas personas son las que todavía no tienen el conocimiento que poseen unos derechos por el hecho de haber nacido como seres humanos.

La cooperación internacional para el desarrollo se ha constituido durante los últimos años en objeto de interés para muchos. Tiene unas claras implicaciones sociales, económicas, políticas y humanas. No obstante, se ha venido tratando como un tema meramente económico y sin superar el interés por parte de las personas comprometidas con el fenómeno.

Varios autores sobre la cooperación internacional para el desarrollo (Groves y Hinton, 2004; Eyben, 2006) recalcan la necesidad del análisis de la cooperación y la aplicación de los principios de la Declaración de París, asociado a las relaciones de poder entre actores y al contexto político, económico y social real donde se lleva a cabo. Asimismo, se viene subrayando la forma en que la Declaración de París encierra las políticas y el poder, las cuales radican en el núcleo de las relaciones de cooperación. Por ello, se recomienda que la eficacia de la ayuda debe contraponerse a la tecnocracia para dirigirse más a los principios de la Declaración (Booth, 2008; Eyben, 2006).

El Estado colombiano ha firmado la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y acuerdos internacionales sobre los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Por ello, es responsable de la promoción y defensa de estos derechos en su territorio. Sin embargo, esto sigue siendo una aspiración debido a la ausencia de garantías democráticas. El Estado colombiano se ha mostrado ineficaz para garantizar unas condiciones de vida dignas para la mayoría de sus ciudadanos. El respeto a los derechos humanos exige su reconocimiento, como lo hace la Constitución de 1991, y la posibilidad de ejercerlos, caso que no se da en el país, como único camino para alcanzar el desarrollo, la democracia y la paz.

Tras décadas de fuerte crecimiento, Colombia ha sufrido en los últimos años un deterioro fruto de las políticas económicas seguidas y de una forma de desarrollo que ha propiciado una concentración de la riqueza y una exclusión económica y social. El 25% de la población percibe ingresos 30 veces superiores al 25% más pobre. El coeficiente de Gini

muestra una caída mayor en la distribución del ingreso a partir de 1980. El país está entre los más desiguales de América Latina y cuya distribución del ingreso ha empeorado durante la década de los 90.

Las diferentes caracterizaciones de la política colombiana coinciden en señalar su notable carencia democrática. Colombia, según el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), es el país con menos participación política, y, según *The Economist*, es un país con una gran carencia democrática¹. El ejercicio de los derechos civiles y políticos no está asegurado y la vulneración de los derechos fundamentales y la ausencia de garantías mínimas es una constante. La falta de transparencia de las instituciones públicas y gubernamentales beneficia la corrupción y sustenta una falta de credibilidad de tales organismos. *Freedom House*, realizando una clasificación establecida al unir los derechos políticos y las libertades civiles existentes, catalogó a Colombia como un país libre en 1977, pero, actualmente, ha pasado a ser catalogado como un país parcialmente libre por esta misma institución.

En el escenario específico de Colombia, la Cooperación Internacional para el Desarrollo tiene importantes retos relativos a la implantación del Acuerdo Final de Paz entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el gobierno colombiano, que contempla llevar a cabo políticas y programas de desarrollo. En Colombia, la cooperación internacional ha estado sustentada en contribuir a la construcción de la paz. En los planes de cooperación de España se establece como objetivo ser actores decisivos en tal propósito. Teniendo en cuenta el extenso período de violencia vivido en Colombia, la comunidad internacional ha reconocido el conflicto interno por parte del Estado para su humanización e impulsar la activación del derecho internacional humanitario y centrar la atención íntegra a las víctimas.

Sin embargo, Colombia es una de las democracias más longevas de Latinoamérica, aunque muestra antecedentes de violencia generalizada y graves atropellos a los derechos humanos. Las instituciones públicas han evidenciado la capacidad para vedar al poder ejecutivo y de otorgar valía al estado de derecho. La transición hacia el Acuerdo de Paz realizado entre el gobierno y el principal grupo guerrillero marcó un descenso en la

¹ En 2019, Colombia se estableció en la ubicación número 51 en el índice de la democracia que anualmente se emite.

violencia. No obstante, el país tiene delante enormes retos referentes a la consolidación de la paz, así como garantizar los derechos políticos y libertades civiles fuera de las principales áreas urbanas.

En los planes de cooperación españoles se prioriza a Colombia como País de Asociación de Renta Media, actuando en la lucha contra la pobreza y las desigualdades y el crecimiento económico a través de la transferencia de conocimiento y apoyo a la sociedad civil para promocionar un desarrollo inclusivo e igualitario en un marco democrático y respeto a los derechos humanos. La cooperación española, mediante los consensos logrados, centra su estrategia en consolidar procesos democráticos y el estado de derecho, en promover oportunidades económicas para los más pobres, en gestionar agua y saneamiento e impulsar los derechos de las mujeres y la igualdad de género. Ambos países comparten planes y marcos con una estrategia común hacia objetivos de desarrollo humano, reducción de desigualdades y construcción de paz. España, mediante la cooperación, apuesta por fortalecer las capacidades en países de renta media como Colombia, asumiendo un papel de facilitador de procesos, identificador de actores y generador de escenarios de debate y actividades conjuntas. La presencia de la cooperación española es justificada por el conflicto y los avances en la negociación de los acuerdos de paz, los cuales refuerzan el compromiso de España y los esfuerzos colombianos para la consolidación de ésta.

Ante esta situación, se elabora un trabajo general de la cooperación internacional para el desarrollo y las relaciones binacionales entre la cooperación española en Colombia, en el que se recogen las características básicas del propio concepto, su historia, las formas más usuales, diferentes agentes y una reflexión del proceso. Por una parte, el fin es entender los conceptos y términos básicos de la cooperación, las características y los parámetros que rigen su evolución otorgando una visión global para ser más accesible, y por otra, las relaciones referidas a la cooperación internacional entre España y Colombia. De este modo, una parte ayuda a comprender a la otra.

El interés de un trabajo como este queda reflejado en dos aspectos fundamentales. El primero, para un acercamiento a la educación para el desarrollo, y el segundo, para analizar la relación internacional entre los gobiernos españoles y colombianos. Lo resultante es disponer de un documento de utilidad para cualquier persona interesada o que trabajen en el marco de la cooperación.

El objetivo general de la tesis es:

- Contrastar la cooperación hispano-colombiana que contribuyen al fortalecimiento de la cooperación entre ambos países.
- Analizar la consecución de sus objetivos esenciales.

Se plantea el siguiente problema de investigación:

- ¿Cuál es el estado del proceso de cooperación entre España y Colombia entre 2011 y 2014?

Como hipótesis se plantea que, en el contexto de la cooperación española y colombiana, ambos gobiernos consensuan la cooperación desde una perspectiva diferente, sobre todo a lo referido al conflicto armado, ya que España se acoge a propuestas del Gobierno colombiano, pero hay desequilibrio sobre su percepción, intervención y mecanismos, lo cual genera dificultades. Asimismo, España colabora con Colombia mediante diversos mecanismos de cooperación y se tratará de conocer éstos, como proponen sus planes y marcos de asociación acogidos, a su vez, a los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

2. METODOLOGÍA

2.1. Estrategia de búsqueda bibliográfica sistemática (bases de datos) estableciendo descriptores a manejar

Los textos han sido elaborados tras una minuciosa y completa búsqueda de información, para adentrarme de pleno en el campo de la cooperación internacional. No ha sido sencillo comprender el terreno, ya que cada institución, organismo y autores ofrecen su propia visión de la situación. Lecturas en bibliotecas y la web han facilitado la entrega al conocimiento necesario para la creación. En esta línea, la elaboración del trabajo ha sido basada en libros, revistas, documentos a modo de préstamo por la Universidad de Córdoba, así como de materiales web de distintas universidades españolas, páginas del Ministerio de

Asuntos Exteriores y Cooperación, del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, del Gobierno de Colombia, el Departamento Nacional de Planeación de Colombia y otras relacionadas con este campo.

Para la búsqueda de los artículos que constituyen este documento se han utilizado diferentes bases de datos electrónicas y referencias bibliográficas de los autores de éstas. Se han empleado artículos y documentos que tuvieran acceso abierto y gratuito en las bases de datos, aplicando los límites y filtros adecuados que permitieran. Durante la estrategia de búsqueda me he servido de *ERIC Institute of Education Sciences*, *IFindr IScience*, *SciELO*, *Scopus*, *Google Scholar*. La última me ofreció la oportunidad de adquirir más documentos transferidos de otras bases de datos, como *Dialnet*, *Research Gate*, *Academi.edu* y universidades de todo el contexto nacional e internacional. Además, me he servido de los documentos oficiales que proporcionan el gobierno de España y de Colombia y de otros organismos e instituciones que trabajan en la cooperación.

La estrategia de búsqueda fue similar e independiente en cada base de datos. Las palabras clave de las que me serví para la identificación de los artículos y documentos fueron: cooperación, cooperación internacional, cooperación internacional para el desarrollo, cooperación para el desarrollo, cooperación Colombia, cooperación España, cooperación España Colombia, ayuda para el desarrollo, historia cooperación internacional, tipos cooperación internacional, tipos cooperación España, tipos cooperación Colombia, Organización No Gubernamental (ONG), cooperación ONG, ONG España, ONG Colombia y cooperación Unión Europea Colombia. Cada una de las búsquedas tuvo, en ocasiones, una filtración de año (2014), idioma (español e inglés) y acceso abierto.

2.2. Criterios de inclusión y exclusión

Se examinaron los títulos, resúmenes y palabras clave extrayendo de esta forma los artículos y documentos completos evaluándolos con los criterios de inclusión y exclusión descritos a continuación:

- Criterios de inclusión: Estudios, artículos y documentos en los que se trate la cooperación internacional para el desarrollo, la cooperación binacional entre Colombia y España, ampliando a nivel nacional e internacional.
- Criterios de exclusión: consistieron en, tras la visualización del título, la lectura del resumen y palabras clave, desechar aquellos que no ocupaban la temática, además de artículos que no estuvieran en abierto o redirigieran a bases de datos de pago, lo cual era fácil de identificar.

2.3. Estrategias de búsqueda

Durante la búsqueda de artículos y documentos en las bases de datos se emplearon en cada una las palabras clave antes mencionadas. Lo principal fue que todos los documentos debían tener acceso abierto. No iba a recurrir al pago de artículos al que sometían estos buscadores. Es por eso, que éste fue el primer filtro. El siguiente fue el año desde 2011 a 2020, debido al año en el que se establecieron los documentos oficiales de relación y estrategias nacionales de cooperación entre ambos países. El tercer filtro fue el idioma, que en un principio se estableció español, para más tarde ampliar a inglés. La lectura del título y el resumen ayudaba a identificar, en la mayoría de los casos, si la temática podía ser de utilidad. Y, por último, los que eran de ámbito nacional, seguidamente ampliando al internacional. Todo ello, ayudó a reducir el número de artículos por búsqueda.

La ecuación de búsqueda eficaz fue formada por descriptores y sus calificadores combinados entre sí mediante operador OR para unir conceptos relacionados, AND para relacionar términos que hacen referencia a conceptos distintos en un mismo documento, y en búsquedas complejas en las que se combinen varios operadores se utilizaron paréntesis para expresar la operación que debiera efectuarse en primer lugar.

Para cada palabra clave utilizada se aplicaban los filtros mencionados. A continuación, se establecía una lectura del título, lo que ayudaba en gran medida a descubrir el interés del artículo. Cuando el título ofrecía una ligera intuición de validez, se realizaba una lectura del *abstract* y sus palabras clave. Si el resultado se consideraba atrayente, o no quedaban claros algunos términos que necesitaba, la descarga era automática para una

comprobación final. Dentro del documento se efectuaba una nueva verificación con el sistema de búsqueda *Ctrl+F* para el encuentro con suma rapidez de lo que se requería: Colombia, España, cooperación, tratados, leyes, mecanismos o proyectos. Si el resultado era positivo, pasaba a formar parte de la bibliografía, en caso contrario, se restringía de ella.

La dificultad a la que estuve expuesto fue la carencia de artículos que debían dirigirse a mi objetivo concreto. Es por ello, que, a la desesperada, descargué más artículos de los que debía, esperando que alguno de ellos, una vez leídos a vista rápida, me hablaran en algún momento de mi objeto de estudio o lo rozaran. Fue ahí cuando la cantidad de artículos fue reducida a la mitad. Ya teniendo un porcentaje considerable de artículos y documentos que podrían ser de utilidad, comencé a leerlos profundamente. Esto me llevó a nueva reducción mínima del material en el que se trataba, a ciencia cierta, una parte de mi trabajo.

2.4. Definición del objeto de estudio

El presente documento ha sido planteado como una introducción a los conceptos de la cooperación para el desarrollo analizando orígenes, evolución histórica, agentes e instrumentos, lo cual allana el camino hacia la segunda sección implícita tratando las relaciones binacionales entre España y Colombia. La tesis sistematiza un trabajo de investigación teniendo presentes tres objetivos básicos. El primer objetivo es otorgar instrumentos interpretativos para comprender las conexiones existentes entre la cooperación al desarrollo, las relaciones internacionales y las políticas públicas dirigidas a la cohesión social y al desarrollo territorial en Colombia. El segundo es realizar un análisis de la filosofía y modalidades operativas de la cooperación internacional para el desarrollo de España y Colombia, enfatizando tanto en buenas prácticas como en un balance crítico de tal cooperación. El tercero es asociar teoría y práctica, retroalimentando la reflexión teórica y el estudio de experiencias.

Para conseguirlo, se enfoca estructurada en partes claramente diferenciadas en cinco capítulos vinculados entre sí.

El primer capítulo establece la introducción al objeto de estudio, la metodología empleada para la realización del documento, con las estrategias y criterios de búsqueda para una bibliografía adecuada. En esta sección se incluyen los objetivos adoptados para la elaboración del documento. La metodología se detalla de una manera completa describiendo cada paso que se ha dado para la consecución de una bibliografía, la cual se ha buscado que sea lo más extensa posible. En la metodología se fundan los criterios de exclusión e inclusión seguidos en el trabajo. Este capítulo es fundamental, debido a que se comprueba cómo se ha llegado y cómo se ha realizado la tesis. Además, es el comienzo para instituir el documento, los primeros planteamientos, lo que nos confecciona y erige el resto de los apartados.

El segundo capítulo traza una breve introducción a la historia de la cooperación y analiza la evolución de paradigmas, enfoques y actores de la cooperación internacional para el desarrollo desde los años cincuenta, hasta nuestros días, dejando la convicción de que los cambios han ocurrido por los contextos políticos, económicos y sociales de cada etapa. En este escenario, se comprende cómo fue la transición de una cooperación de ayuda a los países pobres para incrementar su producción industrial en los cincuenta, a pasar al modelo del desarrollo humano y lucha contra la pobreza en los noventa, y las transformaciones que ocurrieron en los primeros años del siglo XXI, en la economía global, en las relaciones internacionales y el efecto en la cooperación internacional. Esto nos llevará a conocer y comprender cómo surgieron los valores y principios en la base de la cooperación en la actualidad. Nos permitirá entender el contexto histórico y político en el que se desarrolló la cooperación internacional, su evolución en décadas influenciada por los escenarios políticos de cada época y cómo se han abordado los desafíos en diferentes momentos. La cooperación internacional para el desarrollo ha sido tratada desde diversos enfoques a lo largo del tiempo, como la modernización, las necesidades básicas, el desarrollo humano y sostenible, entre otros, que nos facilita entender cómo se han ido desarrollando y aplicando estos modelos.

El tercer capítulo incide en los diferentes agentes que se internan en la cooperación internacional para el desarrollo. En una primera parte, se trata la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD), su conceptualización, sus tomas de decisiones a nivel internacional y los diversos métodos de cooperación. De esta manera, se trata de introducir al lector gradualmente en la cooperación internacional. La AOD es un recurso fundamental para la

formulación de políticas públicas y la toma de decisiones en el campo del desarrollo. Tratar la Ayuda Oficial para el Desarrollo nos permitirá conocer el papel de los donantes y receptores en la cooperación internacional, ya que la Ayuda es el primer mecanismo de financiamiento de la cooperación internacional. Podremos identificar quiénes son los principales actores que participan en la cooperación internacional y cuáles son los algunos de los programas y proyectos. Todo ello, contribuirá para poder elaborar una evaluación crítica sobre las necesidades y prioridades de los países receptores para contribuir a las estrategias de desarrollo y sobre la eficacia, la eficiencia y transparencia de la cooperación internacional pudiendo identificar posibles mejoras y desafíos.

Los capítulos elaborados ayudarán al lector a ponerse en situación y a comprender la cooperación internacional para el desarrollo en muchos de sus campos. Esto le otorgará y generará un inicio hacia el espíritu crítico en el campo de estudio. Conocer la historia de la cooperación, sus agentes y conceptos más fundamentales nos facilitará a conocer los valores y principios que la sustentan, a entender el papel de los organismos y los agentes sociales, a inspirar a la sociedad actual y fortalecer la identidad de la cooperación. Conocer la historia de la cooperación internacional para el desarrollo nos permitirá identificar lecciones aprendidas y buenas prácticas que se han aplicado en el pasado y que pueden ser relevantes para la cooperación actual, así como reflexionar críticamente sobre los desafíos y limitaciones de la cooperación y sobre cómo abordarlos en el futuro.

Después, el cuarto capítulo presenta unas características generales de la cooperación española y colombiana, enfatizando en su historia, filosofía, estrategia, organización y modalidades. Ahonda la asociación estratégica, la cooperación, sus éxitos, sus errores, los cambios y sus implicaciones para el diálogo. Este apartado nos permite entender la historia y la política desarrollada en la cooperación internacional de cada país, cómo este campo ha estado influenciado por los escenarios políticos e históricos, para facilitar la comprensión de los cambios, transformaciones y continuidades en la cooperación internacional. Podremos descubrir la estructura de la cooperación de cada país, con sus actores, principales programas de cooperación y coordinaciones para alcanzar sus objetivos estratégicos. Las estructuras y estrategias de cooperación de ambos países nos facilitarán identificar las posibles zonas de complementariedad y oportunidades de colaboración.

En el quinto capítulo se realiza una incursión en las relaciones entre España y Colombia a lo largo de su historia, de la cohesión social, los procesos de desarrollo y la cooperación. Se elabora una reflexión de los conceptos y enfoques de la cooperación Sur-Sur, la triangular y la descentralizada. Continúa con unas alusiones a la coyuntura actual, en la que Colombia se afirma como país emergente y a las características de su política de cooperación, en la que busca armonizar la demanda hacia los donantes tradicionales y hacia otros países en desarrollo. Asimismo, se establecen unas consideraciones finales y un análisis de las fortalezas y debilidades de la cooperación colombiana y española. El análisis de los documentos y estrategias nos permitirá conocer los objetivos, metas y prioridades de la cooperación entre ambos países, además de sus zonas geográficas y sectores temáticos para saber cómo se están abordando. Esto nos ayudará a identificar las fortalezas y debilidades para proponer mejoras que alcancen los objetivos de desarrollo, y las buenas prácticas y lecciones aprendidas que puedan aplicarse a zonas geográficas y temáticas de cooperación internacional para el desarrollo.

Entre los capítulos tres, cuatro, cinco y la conclusión, se han añadido tres historias concretas y reales sobre comunidades y pueblos que buscan su desarrollo. Con estas historias se busca: motivar al lector mostrando que es posible lograr avances significativos; identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas que pueden ser replicadas o adaptadas a otros contextos; fomentar el intercambio de experiencias para generar nuevas ideas y soluciones; y visibilizar desafíos y obstáculos a los que se enfrentan algunas comunidades en Colombia para sensibilizar a la opinión pública y alentar a los responsables políticos sobre la importancia de apoyar y fortalecer las capacidades de algunas comunidades que tienen buenas ideas de desarrollo.

Y, por último, la conclusión que recoge los puntos más esenciales de la tesis, ampliando más conocimientos y detallando ciertos aspectos hacia otras perspectivas que deben tenerse en cuenta y donde no se debe dejar de mirar. La conclusión ofrece la oportunidad para resumir los principales hallazgos de la investigación, de forma clara y concisa, para que el lector pueda entender los resultados. Otorga la ocasión para ofrecer recomendaciones y propuestas de mejora a partir de los resultados obtenidos. Con la conclusión, se pretende contribuir a la generación de nuevo conocimiento en la materia de cooperación internacional para el desarrollo, a partir de la reflexión crítica de los hallazgos conseguidos. El apartado brinda cerrar de manera coherente y efectiva la tesis, con un

resumen del documento y enfatizando donde radica la verdadera importancia. Es una clara invitación a continuar la investigación en el campo de estudio, la cooperación internacional para el desarrollo, y más concretamente en las relaciones entre España y Colombia, a partir de las recomendaciones y propuestas de mejora ofrecidas.

CAPÍTULO II

HISTORIA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO: CONCEPTO, ORÍGENES Y EVOLUCIÓN

1. INTRODUCCIÓN AL CONCEPTO DE DESARROLLO

Alejados de utopías e idealización, por delante de la claridad y el filantropismo, las conexiones solidarias entre personas de países con niveles divergentes de desarrollo forman una actividad que impulsa una magnitud de recursos humanos, económicos y, de igual modo, un influjo en las relaciones políticas.

El artículo 1.1 de la Declaración sobre el derecho al desarrollo adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas establece que: “el derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en el que todo ser humano es apto para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan efectuarse de forma plena todos los derechos humanos y libertades a contribuir a ese desarrollo y disfrutar de él” (1986, p.2). Asimismo, el artículo 3 declara que: “los Estados tienen el deber de crear condiciones nacionales e internacionales en favor al desarrollo humano” (1986, p. 3).

En este contexto debemos preguntarnos en qué consiste el desarrollo. El desarrollo puede lograrse por una expansión armónica y global de todos los sectores de un país, sin eludir que el desarrollo económico debe desempeñar un cometido social determinante (Lewis, 1954, pp. 139-147). Rostow (1960) establece que el desarrollo necesita una transformación en la forma de producción y en los valores de la sociedad, que se dirigen hacia una inclinación a ahorrar e invertir, un aumento del espíritu de iniciativa y una aptitud abierta al adelanto tecnológico. Para Amartya Sen (2000) el desarrollo es un proceso de expansión de las capacidades que gozan los individuos (p. 56). Este último resalta la importancia de analizar cómo viven las personas en los diversos contextos económicos y sociales, e identifica las relaciones entre libertad, aptitudes y oportunidades (Sen, 2000, p. 21), debido a que las libertades fundamentales son un medio y un fin para el proceso de desarrollo, están conectadas entre sí y pueden reforzarse unas con otras (Tassara, 2016, p. 14). Del trabajo de Amartya Sen se ha elaborado otros conceptos como los de Todaro y Smith (2005, p 128), los cuales establecen que el desarrollo debe concebirse como un

proceso multidimensional² formado por grandes transformaciones de las configuraciones sociales, de las actitudes de las personas, de las instituciones nacionales, el crecimiento económico, la reducción de la desigualdad y erradicación de la pobreza. En definitiva, estos dos autores señalan que lo fundamental para el desarrollo es el sustento vital, la satisfacción de las necesidades básicas, la autoestima, ser persona, la libertad, no servidumbre y poder elegir.

Igualmente, debe definirse el concepto de cooperación para el desarrollo, ya que tampoco tiene una definición única. Para Gómez y Sanahuja (1999, p. 17) es un conjunto de actos realizados por agentes públicos y privados, entre países de distinto nivel de renta con la intención de promover el progreso económico y social de los países del Sur para que sea más equitativo con el Norte y resulte sostenible. Alonso (2007) establece la cooperación para el desarrollo como el conjunto de recursos y posibilidades que los países de mayor desarrollo otorgan a países de menor desarrollo para su progreso económico y social. Para Agudelo Taborda y Missaglia (2016, p. 31) es la coordinación de estrategias políticas públicas de los agentes del sistema internacional para promocionar el desarrollo humano a través de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Evidentemente, hay autores críticos al sistema de cooperación internacional para el desarrollo. Gronemeyer (1996, p. 8) afirma que la noción de ayuda al desarrollo ha sido arrancada de la confianza pública en su poder salvador y que, si la ayuda viene acompañada de amenazas, el país amedrentado con ella debería ponerse en guardia. Otro argumento es el de Martínez Peinado (1999), el cual asevera que la cooperación internacional reproduce la lógica polarizadora inherente al sistema capitalista. Y, por último, Escobar (2007) señala que el concepto de desarrollo y la cooperación para el desarrollo son consecuencia de un discurso dirigido por estructuras como el BM, para representar y reafirmar el poder de los países más industrializados y de las élites técnicas de la cooperación internacional.

Cada sociedad y cada época tienen su propio planteamiento de desarrollo respondiendo a convicciones, expectativas y posibilidades que prevalece en ella. Cuando se elaboran las preferencias del desarrollo se están estableciendo cuáles son las visiones

² Modelo que direcciona la gestión de procesos de forma controlada, lo cual permite que el impacto que causan los cambios en la organización pueda sufrir un análisis desde distintas perspectivas.

del futuro que se quiere. Pensar en el desarrollo es reflexionar en el futuro que quiere lograrse y esta decisión no debe ser exclusiva de unos pocos (Celorio y López de Munain, 2006). Por ello, el desarrollo debe centrarse al mejoramiento del nivel y calidad de vida enfocándose en los problemas más acuciantes de la sociedad actual, como la pobreza, la desigualdad, el desempleo y la falta de capacidades.

La cooperación internacional para el desarrollo ha ido transformándose, a través del tiempo, sus enfoques, métodos y filosofía. Entre la década de los 50 y 60, la cooperación fue primordialmente una ayuda a los países pobres para aumentar la producción industrial y el crecimiento. El enfoque de la cooperación para el desarrollo consistía en dirigir el ahorro de los países industrializados a los países en vía de desarrollo y en apoyar la elaboración de las infraestructuras necesarias. Los Estados se veían como los únicos agentes de la cooperación y la conexión entre donantes y beneficiarios eran de tipo jerárquico, en el que no había diálogo sino aplicación de las directrices del donante por el beneficiario (Tassara, 2011, p. 42).

Actualmente, la situación ha cambiado, debido a que la cooperación se centra en la lucha contra la pobreza y el “partenariado”³.

Para conocer la transformación del sistema de cooperación internacional para el desarrollo se trazará la historia de los contextos políticos, económicos y sociales de cada etapa y los actores primordiales que han intervenido en ella.

³ Alianza entre organizaciones que comparten políticas y enfoques sobre el desarrollo a través del diálogo de políticas de interés mutuo, la negociación, la participación activa, formulación de estrategias, la apropiación de los actores locales y la realización de esfuerzos conjuntos para llevar actividades comunes como proyectos de cooperación e impulsar cambios sociales para viabilizar el desarrollo local, afianzados como enfoques y criterios metodológicos más universales, en los que los beneficiarios se transformen en actores de la acción del desarrollo.

2. BREVE HISTORIA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

2.1. El proceso de descolonización, la posguerra y los años 50

Con el paso de los años, la cooperación internacional ha sufrido cambios y ha pasado de ser un elemento de ayuda a los países pobres a centrarse en la lucha contra la pobreza. Ahora no entran en juego solamente los Estados sino también gobiernos, municipios, departamentos, mancomunidades, sociedad civil, ONG, universidades e instituciones del sector privado.

Cabe subrayar algunos acontecimientos como el proceso de colonización, la Conferencia de Bretton Woods, la creación de las Naciones Unidas, el surgimiento de la Guerra Fría y el Plan Marshall.

La mayoría de las descripciones históricas marcan la existencia de una transición abrupta del colonialismo a la ayuda internacional y la intervención militar, y hubo grandes transformaciones en las actitudes y políticas de Occidente. Desde el primer momento, los intereses de los pobres tuvieron poca importancia en comparación con la vanidad de los ricos.

Los firmantes en la Conferencia de Berlín de 1885, donde se repartió África entre los colonizadores europeos, establecieron que debían instruir a los nativos para llevarlos a la civilización (Ferguson, 2003, p. 236). El compromiso de la Sociedad de Naciones⁴, después de la Primera Guerra Mundial, prometía a los pueblos que no podían gobernarse a sí mismos que el desarrollo y el bienestar de ellos era una responsabilidad de la civilización y que debía confiarse su amparo a las naciones más avanzadas (Rist, 1997, p. 60). Solo algunos incrédulos se cuestionaban si esto era un intento de someter a las razas de un modo mayor que otra forma de explotación (Bonn, 1938).

⁴ La Sociedad de Naciones fue un organismo internacional creado en el Tratado de Versalles en 1919, el cual establecía las bases para la paz y la reorganización de las relaciones internacionales tras la Primera Guerra Mundial. Fue disuelta en 1946 y sucedida por la ONU.

En 1939, los imperios coloniales en África, Asia y las Islas del Pacífico se encontraban en alto esplendor y en veinte años desaparecieron. No hay una sola razón para argumentarlo, debido a que fueron múltiples factores y dependía de cada territorio. Las propias colonias y las fuerzas exteriores exigieron acabar con las metrópolis y, por ende, una independencia para las colonias. La descolonización hace más indudable el problema del subdesarrollo y la necesidad de políticas dirigidas a la promoción de los pueblos (Álvarez Orellana, 2012, p. 288). Con estos nuevos países procedentes del proceso de descolonización, los cuales demandaban asistencia técnica y financiamiento para su desarrollo, junto a los intereses de las dos potencias del momento que combatían por áreas de influencia geopolítica, germinó la cooperación internacional.

El proceso de descolonización comenzó en Asia en la segunda mitad de los 40, cuando aparecen los primeros países independientes⁵. Entre 1945 y 1966 se independizaron 54 países, todos pertenecientes al denominado Tercer Mundo. Las antiguas potencias coloniales, débiles por los esfuerzos económicos, por la destrucción por la Segunda Guerra Mundial y comprometidas con el aumento de las economías nacionales, concedieron el reconocimiento de independencia a sus colonias, tratando de sustentar la dependencia cultural, económica y comercial de esos países (Tassara, 2011, p. 47).

La descolonización cambió el carácter de las relaciones entre las antiguas metrópolis y los nuevos países independientes. Los nexos entre ambas partes precisaban ajustar la nueva realidad política y administrativa. Las antiguas metrópolis seguían teniendo intereses en sus excolonias y los nuevos países independizados requerían de asistencia financiera y técnica para su desarrollo. De este modo, la cooperación internacional pasaría a ser una herramienta útil desde ambas visiones, y los Ministerios de Cooperación externa acabarían sustituyendo a los antiguos Ministerios de Colonias (Unceta y Yoldi, 2000, p. 19). Es con la descolonización cuando se evidencia la cuestión del subdesarrollo y la necesidad de políticas dirigidas a promocionar los pueblos. Comienza la idea de que las relaciones cooperativas estables entre los Estados pueden colaborar a la estabilidad, al desarrollo, al crecimiento económico y la promoción social de los países para el buen funcionamiento del sistema económico y político internacional, debido a que es una responsabilidad global (Raimondi y Antonelli, 2001, p. 5).

⁵ Filipinas (1946), India y Pakistán (1947), Birmania (1948) e Indonesia (1949).

Los creadores de este nuevo orden sabían que la globalización del siglo XIX se había saldado en un gran fracaso por la escasas ideas y sensibilidad ante las desigualdades generadas por la Primera Guerra Mundial, el fascismo y la Segunda Guerra Mundial. El nuevo orden era factible bajo métodos de cooperación internacional más articulados y aptos para considerar el factor social (Prats, 2006).

La Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas realizada en el Hotel Mount Washington, situado en Bretton Woods, en Estados Unidos (EE. UU), en 1944, tuvo el objetivo de acordar las normas para las relaciones comerciales y financieras internacionales. Este proceso se conoce como el Acuerdo de Bretton Woods. Esta Conferencia estaba destinada a sentar las bases de un nuevo modelo de cooperación económica internacional que garantizara un nuevo sistema financiero y monetario internacional que superara la crisis de 1929 y la Gran Depresión de los años treinta. En esta conferencia participaron 44 países, de entre ellos los occidentales más industrializados que estaban a punto de ganar la Segunda Guerra Mundial. La Unión Soviética (URSS) participó, pero no aprobó los acuerdos finales. Todavía, la mayoría de los países en vías de desarrollo eran colonias europeas por lo que no tuvieron representación propia, a excepción de países latinoamericanos. El propósito común de todos era la estabilidad de los cambios, el aumento de la economía, la apertura de mercados y finalizar el proteccionismo que venía dándose desde 1914. No obstante, la conferencia se transformó en una disputa entre las potencias estadounidense y británica, que escondía la afirmación para la hegemonía internacional⁶ (Tassara, 2011, p. 43). En este contexto, se acordó crear el BM y el FMI,

⁶ John Maynard Keynes, representante de Reino Unido, quería crear un órgano internacional de compensación, la *International Clearing Union* (ICU), para emitir una moneda internacional (Bancor) unida a las fuertes divisas y canjeable en moneda local por medio de un cambio fijo. Así, los países con excedentes financiarían a los países deficitarios por medio de una transferencia de sus excedentes, consiguiendo el crecimiento de la demanda mundial y evitando la deflación. Tal plan favorecería la responsabilidad global para mantener la estabilidad financiera. Pero, predominó la propuesta de Harry Dexter White, representante de Estados Unidos, con la propuesta de adoptar el dólar como divisa de referencia para el comercio internacional y la penalización de las economías deficitarias y con deudas.

construidos a finales de 1945. Desde Bretton Woods, si los países tienen déficit en sus pagos, deben financiarlos mediante las reservas internacionales o a través de otorgar préstamos del FMI y acordar sus políticas económicas con éste para acceder a esos préstamos. El BM surge para ofrecer fondos para complementar la inversión pública y privada y la promoción de industrialización y desarrollo de los países más necesitados (Tassara, 2011, p. 44). Asimismo, se creó, en 1947 durante la Conferencia sobre Comercio y Trabajo de las Naciones Unidas en La Habana, el *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), el cual, mediante la disminución de aranceles, promovía liberalizar el comercio internacional. Tal enfoque supuso una interpretación de amenaza por los países en vías de desarrollo, que eran importantes productores de materias primas y que querían lanzar sus propios procesos de industrialización. Así que, el GATT fue comprendido como una herramienta de los países ricos para reforzar la especialización productiva entre Norte y Sur. La nueva institucionalidad tiene varios objetivos: afianzar la estabilidad política, bajo el Consejo de Seguridad, limitado rápidamente por la guerra fría y el uso del derecho a veto por las potencias; el aumento de la economía, tutelado por el BM, el GATT (actualmente Organización Mundial del Comercio [OMC]) y el FMI; y la justicia social, responsabilidad del estado de bienestar que debería procurar el empleo, los salarios, el trabajo digno, la educación y la salud, entre otros.

Se observa que, tras la Segunda Guerra Mundial, se produce una apertura de procesos políticos, económicos y sociales, los cuales llevan a transformaciones en el escenario internacional y contribuyen a fabricar nuevas condiciones para la entrada de la cooperación internacional. Las preocupaciones económicas y políticas en el contexto internacional tras la caída del nazismo y la Segunda Guerra Mundial fue la base para el origen de la cooperación.

Cuando termina el conflicto comienza una etapa expansiva económica que acabaría con el período desalentador sufrido entre la Primera y la Segunda Guerra Mundial. Este ciclo estuvo marcado por un optimismo en la economía liderado por EE. UU., cuya economía era casi la mitad de la producción del comercio del mundo, además de tener el 80% de las reservas de oro mundial en sus arcas (Unceta y Yoldi, 2000, p. 16).

Para impulsar y regular la cooperación para el desarrollo, se fue creando un sistema que gestionara los flujos de recursos entre el Norte y el Sur, lo que se conoce como AOD. Este método institucional ha sido precisado como multilateralismo hegemónico, el cual se

estructuró como un sistema jerárquico donde primaban los intereses de los dos bloques (capitalista y socialista), bajo mecanismos que lo hicieran prevalecer (Cox, 1992).

Asimismo, el contexto posbélico establece el inicio de la Guerra Fría entre Estados Unidos, bloque capitalista, y la Unión Soviética, bloque socialista, las dos potencias que lideraron la política internacional entre 1945 y 1991. Esta contraposición, finalizó con el desplome de la Unión Soviética en 1989, con la caída del Muro de Berlín, y en 1991 con el golpe de Estado en la Unión Soviética. Desde el punto de vista militar, ambos bloques crearon las alianzas de la Organización del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN) en 1948, y el Pacto de Varsovia en 1955. Este escenario fue el germen y evolución de la cooperación internacional (Griffin, 1991). La cooperación internacional no inició como un plan para ayudar a los países empobrecidos a largo plazo, sino para favorecer el desarrollo de la economía a corto plazo y recuperación de Europa Occidental después de la guerra (Griffin, 1991). Los programas de ayuda exterior fueron producto de la Guerra Fría. El enfrentamiento ideológico entre este y oeste determinaron los flujos de ayuda, por lo que eran asignados según criterios estratégicos, buscando establecer, como último plano, zonas seguras para cada potencia. La cooperación internacional nace como herramienta para construir relaciones políticas y económicas entre los Estados y como necesidad para que la humanidad viva en paz y bienestar. A este deseo pacífico corresponde la creación de la ONU que, en su carta fundacional de 1945, establece las bases para resolver pacíficamente cualquier polémica entre las naciones, además de establecer la cooperación internacional para aplicar los principios de la carta, los cuales ofrecen continuidad en la promoción de los derechos fundamentales en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (Raimondi y Antonelli, 2001). La carta (1945) comienza:

Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas, decididos a salvar a las generaciones futuras de las calamidades de la guerra, confiamos en los derechos humanos fundamentales y, para ello, utilizamos la estructura internacional para la promoción del avance económico y social de todos los pueblos (1945, p. 2).

El artículo 1.3 de la Carta establece “realizar la cooperación internacional para el desarrollo y respeto a los derechos humanos y las libertades de todos, sin distinción por raza, sexo, idioma o religión” (1945, p. 3).

La ONU empezó sus operaciones tras la aprobación de la Carta por parte de la mayoría de sus miembros en 1945, fecha de la fundación, celebrándose el primer período de sesiones de la Asamblea General en enero de 1946. Desde su inicio, fue una organización global, sucesora de la Sociedad de Naciones (SDN)⁷, dirigida a posibilitar la cooperación entre los países socios. Entre sus objetivos estaban salvaguardar el derecho internacional, promocionar los derechos humanos, preservar la paz y seguridad internacional, fomentar el desarrollo, distribuir ayuda humanitaria a los países que lo necesiten, ya sea por conflicto o desastres naturales.

En este escenario, países de África, Asia y Latinoamérica, que estaban saliendo de la colonización, comenzaron a tener una relevancia en la geopolítica como zonas de influencia de ambos bloques. Así, se acrecentaron las relaciones de las dos potencias con estas zonas. La cooperación al desarrollo tuvo una importancia como herramienta política y empezaría a desarrollar estrategias dirigidas a canalizar recursos financieros y asistencia técnica en los planes de cooperación, así como paquetes de ayuda militar (Unceta y Yoldi, 2000, p 17).

La transformación del resto del mundo por Occidente pasó a denominarse ayuda internacional. Harry S. Truman, en su discurso de investidura el 20 de enero de 1949, elaboró un Programa de Cuatro Puntos y enunció que debíamos emprender un nuevo programa para el crecimiento de las zonas subdesarrolladas, ya que más de la mitad de la población del mundo vivía en la miseria. Continuó diciendo que, por primera vez en la historia, la humanidad poseía el conocimiento y la capacidad para calmar el sufrimiento de esas personas. Truman marcó el modelo y pronto nacería el experto en desarrollo, heredero del misionero y del funcionario colonial (Easterly, 2015, p. 38).

Al otro lado del mundo, al este, en el XX Congreso del Partido Comunista de la URSS en 1956, el secretario general del Comité Central, Nikita Krushev, afirmaba que los países en desarrollo, aunque no sean del Sistema Socialista, pueden sacar provecho de sus logros y no necesitan mendigar a sus antiguos opresores para conseguir equipos

⁷ La Sociedad de Naciones fue un organismo que se creó por el Tratado de Versalles en 1919, el cual pretendía establecer los fundamentos de paz y organización internacional tras la Primera Guerra Mundial. La SDN terminó en 1946 y comenzó la ONU.

modernos, ya que pueden adquirirlos en los países socialistas, libres de todo tipo de obligación militar y política (Aristizábal, 2010, p. 15).

Dos años más tarde, un conjunto de expertos de la ONU, decidieron que un incremento del dos por ciento de la renta nacional per cápita demandaba unos tres millones de dólares de ayuda. Rostow, en 1960, afirmaba que se necesitaba un aumento del 1,5% anual, lo que supondría un incremento de cuatro mil millones de dólares para llevar a toda Asia, Oriente Próximo, África y Latinoamérica para el camino de un crecimiento regular. Occidente intentaba persuadir al mundo de que la prosperidad era más factible con la libertad, con la propiedad privada, mercados libres y democracia, que bajo el comunismo. La Guerra Fría repercutiría en tal esfuerzo durante las décadas posteriores.

En 1961, J. F. Kennedy, del cual Rostow era su asesor, declaró que los planes actuales y conceptos de ayuda internacional son en gran parte inadecuados y que durante la década siguiente pretendían obtener un cambio decisivo en el destino del mundo subdesarrollado, mirando al día en el que la ayuda internacional ya no sea necesaria.

Fue durante los años siguientes, después de los Acuerdos de Bretton Woods, cuando se originan las primeras agencias especializadas. La materialización de tal expedición trajo consigo una sopa de letras de organismos tras la Segunda Guerra Mundial: FMI, BM, El PNUD, UNICEF, la Organización Mundial para la Salud (OMS), USAID, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Departamento de Desarrollo Internacional de Reino Unido (DFID), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Africano de Desarrollo (BAfD), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), entre otras.

Apareció el campo de la economía para el desarrollo. En 1943, Paul Rosenstein-Rodan, propuso el modelo del *Big Push* para avanzar al tercer mundo al primero. Los expertos en política, sociología y otros campos comenzaban a estudiar el desarrollo en los países pobres. Gunnar Myrdal, economista, profesor universitario, sociólogo y Premio Nobel de Economía, declaró en 1956 que la solución a la pobreza radica en un plan. Myrdal manifestó que existe la idea de que un país subdesarrollado debe tener un plan nacional global integrado bajo la ayuda y el aplauso de los países avanzados. El economista utilizaba un lenguaje trágico para amparar esos planes. Sin embargo, los planes heroicos no consiguieron terminar con el estancamiento económico o realizar su potencial para abordar

necesidades más simples. Por otra parte, el economista Peter Bauer, durante los años cincuenta, pronosticó el fracaso del desarrollo planificado a través de la ayuda internacional.

En 1947, en el contexto posbélico y comenzando la Guerra Fría, comienza el camino al programa de cooperación para el desarrollo denominado *European Recovery Program* (ERP), más conocido como el Plan Marshall⁸. Europa estaba sumergida en una crisis económica debido a la Segunda Guerra Mundial y precisaba de apoyo externo para comenzar su reconstrucción. El programa fue el plan principal norteamericano para la reconstrucción de Europa tras el conflicto bélico y frenar la influencia soviética. Se basaba en incrementar las tasas de inversión en países con una estructura económica devastada, pero con afán de recuperarse, con una capacidad técnica avanzada y capacitación alta. Fue el primer ejemplo de cooperación de la historia reciente basado en reconocer el desarrollo como el crecimiento económico (Aristizábal, 2010, p. 15). El Plan, realizado entre 1947 y 1951, tuvo una inversión de diecisiete mil millones de dólares⁹. Este flujo fue invertido en materias primas y productos manufacturados (26%), comida y fertilizantes (25%), maquinaria, vehículos y equipamiento (15%), combustible (12%) y otros (22%) (Tassara, 2011, p. 50).

George Marshall afirmó en su discurso en la Universidad de Harvard en 1947:

⁸ Anunciado por George Marshall, secretario de Estado estadounidense, en un discurso en la Universidad de Harvard en 1947. Dicho Plan impidió la crisis europea, que hubiera tenido graves resultados para la economía estadounidense. Asimismo, previno la expansión del comunismo en Europa. Como resultado del Plan, se originó la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE), siendo después la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), con el objetivo de establecer políticas que mejoraran el bienestar económico y social de los ciudadanos de todo el mundo. Cuando finalizó el Plan, en 1951, germinó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECE), que llevó a la integración europea y sentó las bases para la creación de la Comunidad Económica Europea, en 1958, y de la Unión Europea (UE), en 1992.

⁹ Actualmente serían unos doscientos mil millones de dólares. Este monto se gastó en menos de cuatro años, es decir, unos cincuenta o sesenta mil millones de dólares al año. Esta cantidad equivale al sesenta o setenta por ciento de la AOD.

Las necesidades europeas de alimento extranjero y otras materias esenciales, principalmente de América, son más altas que su capacidad de pagar, por lo que precisa de una ayuda adicional para impedir un deterioro económico, social y político.

Nuestras políticas no están encaminadas hacia ningún país, sino al hambre, la pobreza, la desesperación y el caos. El objetivo es renacer una economía dinámica en el mundo, capaz de permitir la emergencia de condiciones políticas y sociales en las que existan instituciones libres y democráticas (Marshall, 1947, pp. 162-163).

Como factor positivo, el Plan Marshall, ofreció asistencia humanitaria a corto plazo, ayudó a recuperar la industria y economía a medio plazo y sentó las bases de la cooperación regional. No obstante, como resultados negativos, originó dependencia hacia Estados Unidos, volvió más pausada el cambio al libre mercado, concibió una brecha en Europa entre Este y Oeste y propició, en algunos casos, la corrupción (Tassara, 2011, p. 52).

Este método ha sido empleado de manera repetida en procesos de cooperación al desarrollo por los países del Norte. Sin embargo, como se ha comprobado con el paso del tiempo, poca relación existía en las estructuras económicas, políticas, sociales y culturales entre aquella Europa de la posguerra y los países del Tercer Mundo a los que se les aplicó similares programas.

A la par de la institucionalidad de la cooperación al desarrollo, bajo teorías desarrollistas e intereses geopolíticos del bloque capitalista y socialista, lo que aunaba a los Estados del Tercer Mundo era el no querer involucrarse en la Guerra Fría y desear un desarrollo económico complicado de lograr en el mercado del capitalismo o mediante iniciativa de la empresa familiar doméstica (Hosbawn, 1995; Wallerstein, 2000).

En el año 1955, cinco líderes no concordaban en la tendencia bipolar de la Guerra Fría y decidieron reunirse en una conferencia afroasiática en Bandung (Indonesia), donde veintinueve jefes de Estado, en su mayoría países recientemente independizados, establecieron una agenda común sobre demandas en las relaciones internacionales. Como resultado de la conferencia, se constituyó el Movimiento de los Países No Alineados (NOAL), con ciertas reivindicaciones en base a los principios del anticolonialismo, el pacifismo y la neutralidad (Aristizábal, 2010, p. 18), y finalmente se llegó a la aprobación

de los Diez principios de Bandung. Un acontecimiento importante del NOAL fue la I Conferencia de la ONU para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD I), en Ginebra en 1964, donde los países subdesarrollados pedían a los industrializados un nuevo modelo de cooperación internacional que priorizara a las relaciones comerciales para asegurar precios igualitarios y estables en sus productos y se posibilitara su entrada al mercado internacional (Unceta y Yoldi, 2000, p. 37).

El germen de la cooperación europea actual se sitúa en la firma del Tratado de Roma en 1957, que implicó la creación del Mercado Común Europeo. Progresivamente, la cooperación para el desarrollo fue consiguiendo mayor aprobación política y social. Asimismo, las iglesias cristianas lograron un papel importante y se creó la primera generación de ONGs destinadas a promocionar la cooperación y la solidaridad. Las ONGs se organizaron en tres agrupamientos: las religiosas confesionales; las laicas aconfesionales y apolíticas que lucharon por los derechos humanos y la ética en la cooperación; y las políticas ligadas a los partidos políticos o sindicatos que apoyaron la emancipación de países de África, Asia, Latinoamérica y otros grupos.

Durante los años comprendidos entre 1950 y 1960, se consolidó la estructura internacional que impulsaba y regulaba la cooperación para el desarrollo. Entre sus actores más significativos se establecen el BM, el FMI, los bancos regionales de desarrollo, organismos de las Naciones Unidas y agencias gubernamentales. Este proceso incluyó la creación de la *Development Assistance Group* (GAD) en 1960, que sería un año más tarde, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), el principal órgano de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

En esta etapa, la cooperación para el desarrollo estuvo influida por teorías económicas desarrollistas, las cuales afirmaban que el crecimiento, mediante la industrialización, es el único método para lograr el desarrollo. Se planteaba el desarrollo como el paso de una sociedad atrasada a una moderna. El desarrollo se observaba como un retraso en el crecimiento económico, y a éste como el único camino para lograrlo. Nurkse (1953) explicaba el subdesarrollo bajo la teoría del “círculo vicioso”, donde un frágil incentivo para invertir, unido al reducido tamaño de los mercados, prohíbe que la inversión aumente como para aumentar los mercados en unas dimensiones suficientes para destruir el círculo vicioso. El círculo vicioso se establecía de la forma siguiente: los bajos ingresos ocasionaban una baja capacidad de ahorro y de capital de inversión; por ello, se volvía

imposible modernizar la infraestructura y la tecnología por la falta de capital, lo cual disminuía la productividad y no dejaba que aumentaran los ingresos, regresando, así, al punto de partida (Nurske, 1961, p. 5). Según el planteamiento de Nurske, los países podrían escapar del círculo vicioso solo mediante la aplicación concertada de capital a un extenso nivel industrial.

Rostow (1961), fue un autor primordial en las teorías de desarrollistas. Él establecía cinco etapas por las que cualquier sociedad ha pasado, pasa o pasará en su historia: la etapa tradicional, donde es imposible lograr productividad para crecer; la etapa de transición, en la que se producen una modernización en industria y agricultura y se realizan fuertes inversiones de capital fijo a partir del sector primario; la etapa de despegue, en la que una vez se alcanza la productividad necesaria, el país logrará crecimiento e inversión sostenidas en la industria manufacturera, además de la modernización institucional; la etapa de madurez, donde se produce el progreso tecnológico y la modernización en todos los sectores; y la etapa de consumo de masas, donde, una vez obtenidas las necesidades primordiales, se desarrollan nuevos métodos de bienestar mediante el consumo de bienes duraderos (pp. 16-29).

Las teorías económicas de la dependencia están unidas a las propuestas que se discutieron en la I Conferencia de la ONU para el Comercio y el Desarrollo. Prebisch, primer presidente de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y secretario general de la UNCTAD I, estableció el concepto de dependencia y de sistema capitalista escindido en Centro y Periferia (Aristizábal, 2010, p. 19). Estas teorías de la dependencia juzgaban el modelo ortodoxo del desarrollo por centrarse en el diagnóstico interno de las cuestiones de los países no desarrollados, eludiendo cómo estos se incluyen en la economía internacional. Por tal motivo, las sociedades de los países del Sur estaban formadas de otro modo, debido a que, al ser colonizadas, tuvieron que hacerse cargo, forzosamente, del modelo capitalista de producción ejerciendo lo que les favorecía a los países colonizadores, es decir, ser proveedores de materias primas e importadores de productos manufacturados (Aristizábal, 2010, p. 19). Prebisch afirmó que el atraso de Latinoamérica procedía de la dependencia de la exportación de los productos primarios y la escasa industrialización. Así, esta teoría, abrió camino a dos más: la estructura dependista convencional, con Celso, Sunkel y Cardoso; y la estructura dependista marxista, con Dos Santos y Gunder Frank. Estas dos escuelas subrayaban la dependencia de las excolonias frente a sus exmetrópolis

como proveedores de productos primarios y clientes de productos manufacturados emanados del centro del sistema, primordialmente Estados Unidos, y por el dualismo interno de las sociedades latinoamericanas por sólidas alianzas de la clase dominante, alta burguesía y terratenientes, las cuales originaban el subdesarrollo. A todo esto, se une la escuela del desarrollo desigual, con Samir Amin como máximo representante, que establecía el problema del subdesarrollo bajo una perspectiva global. El sistema capitalista precisa una expansión hacia la periferia y así avanzar al transcurso de su acumulación de capital, lo que conlleva a la adhesión desigual e irregular de la periferia en el mercado mundial. Amir plantea la disociación del sistema económico mundial como una vía de escape de los países no desarrollados de las relaciones de dependencia. (Arisitizábal, 2010, p. 19). La solución de estos teóricos no transitaba por la sucesión de etapas de Rostow sino por modificar la entrada en los mercados mundiales de los países para terminar con el bloqueo hacia la modernización y el desarrollo.

La cooperación era considerada como una ayuda a los países pobres para aumentar su capacidad productiva y económica, sin prestar atención a las condiciones de vida de los pueblos, como la sanidad, la educación y la igualdad social. Todo dirigido a constituir el capital. Por consiguiente, el papel de la cooperación era otorgar capitales mediante préstamos bilaterales, dirigir el ahorro y las inversiones de los países industrializados a los países en vías de desarrollo para dotarlos de infraestructuras e industrias propias. Los Estados y sus organizaciones, así como las Naciones Unidas, eran los únicos actores, debido a que los países donantes ofrecían los recursos necesarios, mientras que los países beneficiarios asumían el esfuerzo para promocionar su economía (Tassara, 2011, p. 53).

Las relaciones eran jerárquicas y paternalistas, ya que no existía diálogo entre actores y los donantes establecían qué había que hacer y cómo hacerlo. La cooperación se basaba en los intereses de los donantes, más que de los beneficiarios. La gran mayoría de los servicios y recursos se compraban en los países industrializados. La ayuda condicionaba al país beneficiario a gastar los flujos y comprar los equipos y servicios necesarios en el país donante. Algunas organizaciones utilizaron la ayuda exterior para compañías domésticas (Álvarez Orellana, 2012, pp. 289-290). La ayuda se canalizaba con proyectos visionados “desde arriba” bajo estadísticas y análisis externos sin tener en cuenta el contexto de los países beneficiarios. Los gobiernos del Sur no tenían suficiente poder para controlar las ayudas. En esta etapa se transfirió tecnología de Norte a Sur y se elaboraron

muchos proyectos de infraestructura y planes nacionales colaborando agencias de cooperación para lograr el crecimiento económico. Se le otorgaron préstamos a los países más pobres y la ayuda se volvió más concesional¹⁰. El sistema de ayuda se basó más en las relaciones institucionales y la política exterior que en reducir la pobreza (Groves y Hinton, 2004, pp. 22-25).

2.2. El desarrollo en los años 60

En esta época continuó el camino a la descolonización y se fue afianzando el papel de los nuevos países independientes en el contexto internacional. El principal antecedente fue la Conferencia de Bandung en 1955, donde se originó el NOAL, y después se llevaron a cabo más cumbres. Las reuniones fueron en Belgrado (Yugoslavia), en 1961, con veinticinco países miembros y tres países observadores; en El Cairo (Egipto), en 1964, con cuarenta y siete miembros y diez observadores; en Lusaka (Zambia), en 1970, con cincuenta y cuatro miembros y ocho observadores. Este movimiento abrió camino, en 1963, a la fundación de la Organización para la Unidad Africana (OUA) con treinta y un países africanos independientes, el cual ensalzaban el no alineamiento en África y que se sustituyó por la Unión Africana en 2002.

La meta fundamental de los países no alineados se focalizaba en el apoyo a la autodeterminación, lo opuesto al *Apartheid*¹¹, no unirse a pactos multilaterales militares, la lucha contra el imperialismo, el desarme, la no intromisión en asuntos internos de los Estados, fortalecer la ONU, democratizar las relaciones internacionales, el desarrollo

¹⁰ Ayuda concesional se refiere a que ésta se concede como donación o bien que, en el caso que sea como préstamo (ayuda reembolsable), éste se concede a un tipo de interés por debajo del mercado y con un elemento de donación de al menos el 25%.

¹¹ Sistema de segregación racial introducido en Sudáfrica por los colonizadores ingleses, como distintivo de una sucesión de discriminación política, económica, social y racial de las etnias diferentes a la blanca. Éste tuvo fuerza a final de los 40 y fue derribado entre 1991 y 1994.

socioeconómico y reestructuración del sistema económico internacional (Tassara, 2011, p. 55).

En el 1964, se produjo el encuentro de la UNCTAD I, donde los países menos desarrollados se unieron compartiendo ideas y se originó el G-77 o Grupo de los 77¹². Las determinaciones de la conferencia fueron imperar una política comercial en favor a los países en desarrollo, mediante aranceles que protegieran sus productos y financiaciones compensatorias del deterioro de sus precios. Así, en 1968, se celebró la UNCTAD II, en Nueva Dheli.

A lo largo de la historia los conceptos sobre la sociedad han ido transformándose y se han incorporado nuevas definiciones. La perspectiva de la Ilustración hacia el resto del mundo se basaba en una especie de tabla lisa, en la que Occidente podía inscribir sus ideales superiores. El conde Buffon afirmó que mediante el europeo llega la civilización, debido a su superioridad, donde los pueblos civilizados son responsables de la evolución del mundo. Y el marqués de Condorcet señaló que las inmensas tierras solo precisan de nuestra ayuda para volverse civilizadas (Rist, 1997, pp. 38-39). La arrogancia no parecía estar dispuesta a desaparecer ni cuando hubo reformas beneficiosas, como la campaña británica contra el tráfico de esclavos a finales del siglo XVIII y principios del XIX, en la que el tory británico sir Robert Peel, en un discurso de 1840, dijo que a menos que los blancos dejaran el tráfico de esclavos, nunca convencerían a los africanos de la superioridad de sus compatriotas europeos (James, 1994, p. 186). William Wilberforce, uno de los líderes del movimiento antiesclavista, refiriéndose a la India preguntó si no debieran esforzarse en sacar a esos desgraciados seres de sus miserables condiciones (Knorr, 1968, p. 380), y James Mill en 1810 afirmó que, por el bien de los nativos de la India, los británicos no podían abandonarles a su propia dirección (Barber, 1975, p. 138). Inclusive en la Conferencia de Berlín de 1885, que repartió África entre los colonizadores europeos incluía cierto lenguaje altruista: “los firmantes debían aspirar a instruir a los nativos y llevarles las bendiciones de la civilización” (Ferguson, 2005, p. 236). También, Mark Twain, en 1901, caricaturizó semejante esfuerzo civilizador exponiendo que las bendiciones de la civilización no podrían ser mejores, debido a los bienes que proporcionan ley y orden, libertad, conducta

¹² Grupo formado por 130 países en vías de desarrollo, cuyo objetivo común es ayudarse, sustentarse y apoyarse en las discusiones de las Naciones Unidas.

honorable, protección a los débiles, educación, y esto es encantador porque atraerá a la causa a cualquier persona que permanezca en la oscuridad (Neider, 1963).

Se produjo un cambio de lenguaje y pensamiento tras la Segunda Guerra Mundial. Desapareció la palabrería de la superioridad racial, la tutela de los pueblos atrasados y la suposición de que hay pueblos que no están preparados para gobernarse a ellos mismos (Easterly, 2015, pp. 37-38). El autogobierno y la descolonización pasaron a ser los principios fundamentales, y Occidente cambió los términos racistas por otros nuevos: incivilizado, pasó a ser subdesarrollado, y pueblos salvajes, pasó a convertirse en Tercer Mundo. Este último es el término adoptado en la década de los 60, empleado para identificar el grupo de países emergentes que pedían con auge un papel en la geopolítica y las relaciones internacionales.

Esto produjo nuevas esperanzas para el desarrollo. En 1961, las Naciones Unidas propuso aumentar al 1% del producto interior bruto (PIB) la aportación neta de recursos dirigidos a la cooperación internacional y conseguir que los países en desarrollo se encaminaran a un crecimiento anual del 5% antes de 1970. Pero, por otro lado, los países industrializados comenzaron a formar sus propias organizaciones y políticas de cooperación, aspirando a consolidar el liderazgo económico y la necesidad de estrechar nexos con los países del Tercer Mundo, evitando, así, el acercamiento al bloque soviético. En 1960 estos países crearon la OCDE que, con 20 miembros al principio, coordina sus políticas económicas y sociales, y CAD, que diseña las directrices de la ayuda oficial al desarrollo de los países que la componen. Comenzando esta década se forman las primeras agencias y ministerios de cooperación internacional para el desarrollo, como la Oficina Externa de Canadá en 1960, el Ministerio de Cooperación de Francia en 1961, el Ministerio para la Cooperación Económica de Alemania en 1961, la Agencia de Cooperación Técnica de Japón en 1961 y la USAID en 1961.

John Fitzgerald Kennedy, el presidente de los EE. UU., en 1961, ofreció un discurso antes de recibir en la Casa Blanca a los embajadores latinoamericanos, enviando la propuesta de formar una Alianza para el Progreso, discutiendo los detalles, en Uruguay, en el Consejo Interamericano Económico Social (CIES) de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Este paradigma presentaba una transformación en la política de Estados Unidos hacia Latinoamérica, dirigiéndose a promocionar desarrollo e igualdad social en la consolidación de los sistemas democráticos, además de contrarrestar el camino

creciente de la revolución cubana en la zona. Esta propuesta fue admitida por la OEA con el voto discrepante de Cuba.

La Alianza para el Progreso obtuvo un presupuesto de veinte mil millones de dólares, financiados con recursos del gobierno estadounidense, de empresas privadas y del BID, llevándose a cabo durante 1961 y 1970. El programa de ayuda para Latinoamérica consistió en mejorar la vida de todos los habitantes del continente mediante acciones determinadas en varios sectores, como: consolidar la democracia; realizar inversiones para el acceso a la vivienda, a la salud y la educación construyendo escuelas, hospitales, erradicando el analfabetismo y promocionando cooperativas y microempresas; formular y aprobar reformas dirigidas a la distribución igualitaria de la tierra y la riqueza y el desarrollo económico, este último bajo el control de la inflación, liberalización del comercio y atracción de inversiones extranjeras, fomento de la producción industrial y mejoramiento de la balanza de pagos; y modernizar la infraestructura para aumentar la producción, como las comunicaciones y los servicios (Tassara, 2011, pp. 57-58).

Aun con la consecución de edificación de escuelas, hospitales y cooperativas, el resultado fue muy negativo, debido al escaso apoyo político y financiero por parte de los presidentes de los EE. UU. que sucedieron a Kennedy, por las transformaciones en la política exterior de este país que apoyó varias dictaduras y gobiernos autoritarios en latinoamericanos desde 1964, por la resistencia de gobiernos de América Latina en apoyar reformas agrarias y fiscales (Taffet, 2007).

El crecimiento de los años 50 fue puesto en duda por la teoría de la dependencia, que criticaba la existencia de una dualidad entre centro, países industrializados, y periferia, países menos desarrollados, la cual apoyaba que la economía mundial se basaba en perjudicar a los países menos desarrollados productores de materias primas con bajo valor agregado, tomando las decisiones en los países centrales dedicados a la producción industrial de alto valor agregado. Esta visión, que fue sostenida por autores latinoamericanos, encontró un aliado en la CEPAL, dirigida desde 1950 hasta 1963 por Raúl Prebisch (Tassara, 2011, 58). Esta comisión es la responsable de la promoción económica y social de Latinoamérica. Además, esta perspectiva influyó en la agenda de las Conferencias UNCTAD I y II.

Sin embargo, ni los NOAL, ni el G-77 o la UNCTAD I y II, ni los nuevos planteamientos, consiguieron transformar estas perspectivas utilizadas por la cooperación para el desarrollo. Durante esta década no hubo modificaciones importantes ni en las relaciones entre el Norte y el Sur ni en la financiación internacional al desarrollo. Esta terminología fue empleada por Prebish y se refería a que la mayoría de los países industrializados estaban en el Norte y los países en desarrollo en el Sur del planeta.

La teoría de la dependencia golpeó fuertemente sobre las políticas de industrialización de los países más avanzados de Latinoamérica, especialmente Argentina, Brasil, Chile y México, que cerraron sus mercados promoviendo el mercado interno y estableciendo altas tasas a las importaciones, además de dirigirse a una industrialización por sustitución de importaciones, buscando aumentar la clase media para el crecimiento del mercado interno.

Tampoco se modificó, en esta etapa, la visión paternalista y jerárquica de la cooperación para el desarrollo. La novedad de esta década es la aparición de las agencias de cooperación de los países industrializados que buscaban aumentar el campo de acción de la cooperación oficial bilateral, en la que los donantes canalizan sus fondos hacia los receptores, respecto a la multilateral, en la que los donantes expenden los fondos a una organización, como por ejemplo las Naciones Unidas, y ésta los utiliza para financiar sus propias actividades, así queda fuera de las manos de los gobiernos donantes (Pérez de Armiño, 2000).

Asimismo, la sociedad civil y sus organizaciones fueron obteniendo protagonismo, tanto en países industrializados como en los menos desarrollados. En este momento emergieron ONGs con un enfoque más crítico y menos asistencialista a la cooperación. Según Unceta y Yoldi (2000), una de las aportaciones fundamentales de las ONGs en esta época fue su labor social como propulsora de valores como la conciencia crítica, la aprehensión por el desarrollo integral y la voluntad de construir una alternativa a los problemas graves del Sur (p. 43).

2.3. Los años 70: las desigualdades, el nuevo orden y la crisis económica

Entre los 1950 y 1970 el crecimiento anual del PIB de los países en desarrollo logró un 2,7%, mientras que en los países industrializados fue un 4%. La brecha entre el Norte y el Sur aumentó. Los países en desarrollo, excluyendo a China, en 1973, con un 50% de la población global, obtuvieron un 12% (solo la octava parte) del ingreso mundial, mientras que los industrializados, con el 20% de la población, obtuvieron el 66%. Durante la década de los setenta, se verificaba que, tras veinte años de crecimiento económico, no había sido suficiente para conseguir empleo para la población mundial y las desigualdades entre los países pobres y ricos se había incrementado. No se había conseguido una modificación del crecimiento económico en un desarrollo estable. La cooperación no había funcionado como motor al desarrollo: por las inversiones en el Tercer Mundo que se habían centrado en sectores con impacto mínimo en los cambios de la producción y el empleo; por el apoyo y asesoramiento de las instituciones multilaterales, la financiación de grandes infraestructuras; los flujos financieros y de cooperación basados en intereses geoestratégicos de los donantes y, muchas veces, condicionados a sus exportaciones mediante *ayuda ligada*¹³ o condicionada; y por la ausencia de marcos democráticos para el debate y prioridades para el desarrollo, por la que muchos gobiernos, tanto del bloque socialista como capitalista, compraron armamento y acciones improductivas, mermando las posibilidades de bienestar para las sociedades. (Aristizábal, 2010; Unceta y Yoldi, 2000).

Esta situación se constata en el *Informe Pearson*, el cual analizaba ampliamente lo que implicaba y significaba el desarrollo económico en el mundo. En 1968, Robert McNamara, director del BM, encargó al economista Lester Pearson, quien había conseguido el Premio Nobel de la Paz en 1957 y había ejercido como primer ministro de Canadá entre 1963 y 1968, la elaboración de un estudio acerca de las transformaciones conseguidas con las políticas y actividades de cooperación internacional elaboradas hasta el momento. Ese documento se entregó a finales de 1969 y se llamó *El desarrollo, trabajo común (Partners in development)*, más conocido como Informe Pearson (Tassara, 2011, p. 65). El informe expuso un nuevo planteamiento para la cooperación internacional, detalló

¹³ Ayuda cuyo uso está condicionado a la compra de bienes y servicios del país donante.

las responsabilidades que debían asumir los donantes y beneficiarios y apostó por una transformación de la estructura actual de la ayuda en otra que se ajustara a las demandas de los países menos desarrollados. Asimismo, planteó una nueva concepción del desarrollo y del enfoque de la ayuda. Consideró fundamental reforzar la débil AOD, aconsejando implantar el 0,7% del PIB. También, exponía que no era suficiente incrementar el volumen de la ayuda, sino que debía estar mejor pensada y administrada con mayor eficacia¹⁴, adaptando la ayuda a las necesidades de planes de desarrollo bien concebidos, siendo cada vez más incondicional y desligada, acompañada de una asistencia técnica integrada que permitiera a los beneficiados adquirir conocimientos técnicos para sacar el máximo provecho de ella. El informe no estaba de acuerdo con las políticas de cooperación seguidas, a la vez que proponía alternativas para que la ayuda oficial al desarrollo fuera una herramienta al servicio del desarrollo.

Sin menospreciar la relevancia de la ayuda externa, el Informe criticó su puesta en marcha, y afirmaba que el sistema actual de ayuda internacional, con la abundancia de órganos multilaterales y bilaterales, precisaba de coherencia; que debían coordinarse las actividades de los donantes y los receptores de la ayuda bilateral y multilateral. (Pearson, 1970, p. 17). Además, expresaba como objetivo de la cooperación internacional, disminuir las desigualdades, erradicar las injusticias y ayudar a los países más pobres a entrar en la industrialización y tecnología, para que el mundo no se dividiera aumentando la brecha entre ricos y pobres (Pearson, 1970, pp. 15-17). Así, la cooperación debía ser más que una transferencia de flujo económico, debía establecer relaciones fundadas en la comprensión y el respeto mutuo (Koldo y Yoldi, 2000, pp. 51-52).

En esta etapa se lograron cambios positivos en los países en vías de desarrollo, como nuevas infraestructuras en el sector de comunicaciones, mejoras en los niveles de salud y educación o la producción agrícola de la zona asiática. No obstante, con una visión profunda, el crecimiento era reducido y sin desarrollo. No se habían creado suficientes empleos, la media de vida continuaba siendo corta, se daba una aceleración demográfica, aumentaba el desempleo y el subempleo y se ampliaban los desequilibrios comerciales internacionales. Esto último, incrementó la financiación externa y la deuda pública de los países del Sur.

¹⁴ A lo que se le llama eficacia de la ayuda.

Sin renunciar al crecimiento económico como motor del desarrollo, las teorías del desarrollo pusieron en el punto de mira el aspecto redistributivo del mismo, tanto dentro de los Estados como en las relaciones externas. Esto llevó a un nuevo concepto, el del enfoque de las necesidades básicas. (Aristizábal, 2010, p. 20). De la preocupación del crecimiento se pasó a la preocupación por los objetivos del desarrollo, es decir, por la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos (como fin), y no por la expansión de la renta per cápita (como medio) (Bustelo, 1998, p. 143).

En 1969, comenzó una preocupación por los aspectos sociales del desarrollo. En la XI Conferencia Mundial de la Sociedad Internacional para el Desarrollo, en Nueva Delhi, Dudley Seers (1980) preguntaba en su discurso:

¿Qué ha pasado con la pobreza? ¿Qué ha ocurrido con el desempleo? ¿Qué ha pasado con la desigualdad? Si alguna de estas cuestiones ha empeorado, y lo han hecho las tres, entonces no puede llamarse desarrollo al resultado, aunque la renta per cápita haya crecido. Un plan que no tenga objetivos para reducir la pobreza, el desempleo y la desigualdad, no puede ser un plan de desarrollo (p. 2).

Robert McNamara, con su Centro de Investigación sobre Desarrollo y el Instituto de Estudios del Desarrollo (IDS) de Sussex, publicó, en 1974, su obra *Redistribución con crecimiento* (Chenery et al, 1974), que defendía redistribución de la renta hacia los pobres para mejorar la eficiencia y potenciar el crecimiento económico, disfrutar los servicios públicos y la participación de los receptores en la planificación y gestión de los servicios (Aristizábal, 2010, p. 19).

La otra aportación del BM fue dirigir su discurso a afrontar el desafío de la pobreza a través de las políticas de cooperación al desarrollo y la inclusión de actividades dirigidas a fomentar las necesidades básicas como la salud, educación, control de natalidad, la lucha contra la pobreza y el desarrollo agrícola. Temas como la reforma agraria, la distribución de la tierra no trabajada o el crecimiento de la productividad mediante el acceso de los agricultores a las nuevas tecnologías se ingresan en los discursos y agenda de la cooperación internacional, debido a que para conseguir un aumento económico es necesario mejorar las condiciones de los sectores más desfavorecidos (Tassara, 2011, p. 67). Pero, muchos de esos proyectos fracasaron por centrarse en la prestación de servicios públicos para los más pobres en Estados con capacidad limitada (PNUD, 1996, p. 11). La

visión de la redistribución fue criticada por falta de realismo y no tratar los límites políticos, referidos a las resistencias de los grupos de poder, y económicos, referidos a los costes para el presupuesto estatal, de esas ambiciosas medidas (Aristizábal, 2010). Igualmente, en un escenario protagonizado por el enfrentamiento entre Este y Oeste, estos programas tenían como objetivo, en muchas ocasiones, apagar los conflictos sociales y políticos característicos de esta etapa y servir a los intereses occidentales en el marco de la Guerra Fría (Gómez y Sanahuja, 1999). No obstante, atraieron a economistas, como Amartya Sen, Paul Streeten y Richard Jolly (que pasaron a ser el núcleo de los *Informes sobre Desarrollo Humano del PNUD*), hacia aspectos de desarrollo como la dimensión social, la participación o el agotamiento de los recursos sociales.

Al igual que en el período anterior, el proyecto continuaba siendo el vehículo principal y siguió teniendo un enfoque desde arriba hacia abajo, sin dejar espacio a los beneficiarios para adecuar los flujos a las prioridades de la cooperación internacional. Por otro lado, en 1970, el BM empieza a emplear el *Project Cycle Management* (Gestión del Ciclo de Proyectos) como instrumento de administración, justo en una etapa en la que los proyectos seguían el método incuestionable de la entrega de la ayuda. Este enfoque planteaba acciones de cooperación desde una visión global, relacionando las distintas fases por las que pasa un proyecto, desde que se concede hasta su evaluación, y tenía como meta básica aprender de las acciones del pasado para mejorar las intervenciones en el futuro (Pérez de Armiño, 2000, p. 625). Durante estos años, se difunde el *Logical Framework Approach* (Enfoque del Marco Lógico), primer método empleado como enfoque de planificación y gestión de proyectos orientados por objetivos, utilizado actualmente en la cooperación internacional. Las metodologías participativas y enfoques heterodoxos en las intervenciones de desarrollo surgen en la década de los setenta (Ferrero, 2008), como el *Rapid Rural Appraisal*, Diagnóstico Rural Rápido, y el *Participatory Rural Appraisal*, Diagnóstico Rural Participativo. El primero dio voz a los habitantes rurales reconociendo la necesidad del conocimiento local para conseguir información, para el diagnóstico y para definir las acciones de desarrollo (Aristizábal, 2010, p. 22). Estos enfoques posibilitaban que las aspiraciones y acciones de la gente pasaran a ser el epicentro de los proyectos de cooperación. Sin embargo, la manera en que se empleó el *Project Cycle Management* fomentó la visión del proyecto como una intervención técnica y económica más que como un proceso social (Robb, 2004, pp. 25-30).

Es fundamental tratar dos sucesos en la economía mundial de esta época. El primero fue el crecimiento de las economías de Europa y Japón que hacían que sus productores fueran cada vez más competitivos, debilitando, por ende, la hegemonía estadounidense. En consecuencia, creció de manera notable el déficit exterior de Estados Unidos y afectó al dólar, que tuvo más problemas para jugar el rol de pivote del sistema monetario internacional planeado por los Acuerdos de Bretton Woods¹⁵ y, en 1971, este país manifestó la no convertibilidad entre el dólar y el oro. Estados Unidos se enfrentaba a una recesión, por lo que se vio obligado a devaluar su moneda en 1971, por primera vez, seguida de otra en 1973. Tras esta última, pudo darse por desaparecido el Sistema Monetario Internacional de Bretton Woods, aunque formalmente no se reconocería hasta 1976 (Martínez Peinado y Vidal Villa, 1995, p. 408). Estas devaluaciones afectaron a todos los países que tenían sus reservas en dólares, debido a que el dólar era el centro del Sistema Monetario Internacional. El dólar era la principal moneda de reserva internacional, por lo que su devaluación tendría efecto inmediato en el empobrecimiento de todos los países con dólares en sus reservas (Aristizábal, 2010, p. 23). Así pues, se detuvo la etapa de estabilidad monetaria e influyó en el comercio internacional, el cual era muy susceptible a la nueva zozobra de los tipos de cambio (Tassara, 2011, p. 62). Los países exportadores de petróleo, para rebajar el impacto en sus economías, aumentaron unilateralmente los precios del petróleo. Los efectos llegaron a todo el sistema capitalista. Para los países no productores, como Japón y Europa Occidental, significó una crisis económica profunda en desempleo e inflación. Para los países de la periferia, dependió de si eran o no productores de petróleo. La mayoría no producían, por lo que fue un freno a la industrialización por sustitución de importaciones en las que estaban sumergidos muchos de ellos (Aristizábal, 2010, p. 23). Esto fue una crisis energética que impactó en la economía mundial durante largo tiempo, lo cual nos lleva al segundo suceso: sanciones en contra de Israel y de los países occidentales que lo habían apoyado durante la Guerra del Yom Kippur¹⁶, también conocida

¹⁵ En los Acuerdos de Bretton Woods se nombró al dólar centro del Sistema Monetario Internacional estableciendo una equivalencia fija de dólar por oro, lo cual una onza de oro equivalía a treinta y cinco dólares.

¹⁶ Enfrentamiento armado entre Egipto, Israel y Siria dentro del conflicto árabe-israelí, que duró el mes de octubre. Durante los días de la fiesta hebrea tuvo lugar un ataque militar sorpresa contra Israel, que superó la línea de armisticio de Sinaí y de los Altos del Galán,

como Guerra del Ramadán. A mitad de 1973, la Organización de Países Árabes Exportadores de Petróleo¹⁷ (OPEP) determinó no exportar más petróleo a estos países durante mucho tiempo. Como resultado, la OPEP obligó a las petroleras a aumentar los precios drásticamente y cuadruplicaron hasta llegar a 12 dólares por barril en pocos meses. Este panorama significó una crisis económica profunda, concretamente a los países no productores de petróleo.

Los países de Medio Oriente, que habían sido dominados por las potencias industriales, acababan de controlar el petróleo. Se invirtió la corriente de capital y los países exportadores de petróleo empezaron a obtener una enorme riqueza, que una parte se distribuyó en otros países en desarrollo, cuyas economías habían quedado estancadas entre el crecimiento del petróleo y la disminución del precio de sus propias exportaciones de productos básicos y materias primas, por la reducción de la demanda de Occidente (Tassara, 2011, 62).

El nuevo escenario llevó a la inflación y desempleo de los países industrializados, incluyendo a su vez la cuestión del desarrollo. Los países del Sur tuvieron que afrontar de forma distinta este nuevo contexto en función de su papel como productores o importadores de petróleo (Unceta y Yoldi, 2000, p. 60).

Tal contexto otorgó nuevo vigor a los esfuerzos dirigidos hacia el camino de transformaciones en las relaciones económicas internacionales y, concretamente, al NOAL que, durante la Cumbre de Argel, celebrada en 1973, volvieron a denunciar las diferencias entre el Norte y el Sur y plantearon la introducción de nuevas reglas en el sistema económico y en la política internacional. A consecuencia de ello, los países industrializados

que habían sido conquistados por Israel durante la Guerra de los Seis Días en 1967. Fue la última guerra entre Israel y sus vecinos árabes.

¹⁷ Organización intergubernamental de países árabes miembros de ésta junto a Egipto y Siria, con sede en Viena, actualmente con 12 miembros, todos productores, cuyo origen data de 1960 como respuesta a la bajada del precio del petróleo acordada unilateralmente por las grandes empresas distribuidoras inglesas y estadounidenses. El objetivo de esta organización es coordinar las políticas petroleras de los asociados.

aceptaron una reunión especial para discutir los problemas del desarrollo, del comercio internacional y de la exportación de materias primas.

Herederos de las teorías económicas de la dependencia, entre los sesenta y setenta, empezó a fraguarse el movimiento intelectual y político NOAL en favor de introducir cambios en las relaciones económicas internacionales para el desarrollo igualitario entre los pueblos. Éstos solicitaron la implantación de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) en defensa del control de sus recursos naturales y las inversiones privadas extranjeras (Álvarez Orellana, 2012, p. 292). En 1974, la VI Sesión extraordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la *Declaración y el Plan de acción para el establecimiento de un Nuevo Orden económico Internacional*. Los cinco principios de la Declaración eran: igualdad soberana entre los Estados; cooperación más amplia entre los Estados internacionales; participación plena y efectiva, en base a una igualdad, de todos los países en la solución de los problemas económicos mundiales en beneficio mutuo de todos, necesitando lograr el desarrollo en todos los países; derecho de cada país a adoptar el sistema económico y social que crea más apropiada para su desarrollo; y plena soberanía de los Estados sobre sus recursos naturales y sus actividades (Tassara, 2011, 64).

Las medidas del Plan de acción iban dirigidas a: regular el mercado mundial, con la creación de un nuevo sistema monetario internacional con mecanismos en los que pudieran participar todos los países y posibilitara transferir recursos a los países en desarrollo; aprobar una carta de derechos y deberes económicos de los Estados; fortalecer la función de las Naciones Unidas en la cooperación internacional; adoptar nuevas reglas y mecanismos para comerciar las materias primas; favorecer el acceso de las manufacturas de los países en desarrollo a los mercados mundiales; crear condiciones que favorecieran la transferencia tecnológica y la industrialización de los países en desarrollo; promover la cooperación entre los países en desarrollo; y provisionar de asistencia para ejercer la soberanía de los Estados sobre sus productos (Aristizábal, 2010; Tassara, 2011).

La estrategia del NOEI era paradójica, ya que, por un lado, los países de la periferia buscaban la autonomía del centro, pero a su vez, necesitaban la tecnología y el dinero de estos países. Una de las consecuencias fue la deuda y su crisis posterior tras la finalización de los setenta (Naïr, 1997, p. 57).

Si se observan los modos en los que se realizaron las actividades de cooperación y en la política durante los años setenta, se hace evidente que, primero, una gran parte de la ayuda bilateral ofrecida por los países donantes de occidente y oriente fue por intereses geoestratégicos –como las ventajas políticas y el fomento de exportaciones de los países industrializados a través de ayudas condicionadas o ligadas– que no marcó el desarrollo de los países receptores. Segundo, que los países receptores otorgaron grandes cantidades de la ayuda a inversiones no productivas, como fue la compra de armas o infraestructuras faraónicas inútiles para la sociedad y la economía, disminuyendo los posibles beneficios para los más pobres. Y, por último, el autoritarismo y la corrupción dominante en los países del Sur, la cual desvió gran parte de los recursos a objetivos indebidos, sin representar el marco más propio para debatir y reflexionar sobre las prioridades de desarrollo de cada país (Tassara, 2011, p. 64).

Referente al desarrollo y la cooperación, aunque en los primeros años de la década se priorizó una preocupación para analizar las pautas de la cooperación y centrar la atención a las necesidades básicas, poco a poco las nuevas condiciones de la economía internacional empezaron a apartar los debates sobre el desarrollo, centrando la visión de los políticos de los países industrializados en las proposiciones para luchar contra la crisis, la inflación y el desempleo (Unceta y Yoldi, 2000, p. 60).

Las medidas del NOEI quedaron en papel mojado como un referente histórico y comenzaba a ganar terreno los defensores del liberalismo y de conseguir del mercado el eje de todo el curso económico. En los próximos años, el debate se focalizaría en cómo solucionar la crisis económica derivada de la deuda externa, donde la resolución del mercado desempeñaría un rol importante en deterioro del Estado. El debate sobre las necesidades básicas y otros paradigmas pasarían a un segundo plano en los planes de los Estados industrializados y la cooperación al desarrollo iniciaría un período de decadencia.

Durante esta etapa, las ONGs de cooperación y sus enfoques novedosos comenzaron a ser conocidas y estimadas a nivel internacional. El enfoque “Mujeres en el desarrollo”, el cual ha ido evolucionando, reivindicaba en un principio el papel fundamental de las mujeres como agentes activas en el desarrollo y proponía la necesidad de reconocer el triple rol del sexo femenino (productivo, reproductivo y comunitario), además de promover la igualdad y las mismas oportunidades en el acceso a la educación, al trabajo y al crédito que a los hombres (Tassara, 2011, p. 67).

2.4. La década de los años 80: sobre la crisis de la deuda, el neoliberalismo y la efectividad de la cooperación

Durante los años ochenta se acrecentó la crisis internacional que había comenzado en los setenta, la cual empezó en los países industrializados y fue intensificándose por el aumento del precio del petróleo, ensanchándose hasta afectar a la economía mundial y las relaciones entre el Sur y el Norte. La década comenzó con una recesión abierta, un estancamiento de la producción, un incremento del desempleo y una bajada del comercio mundial dos años consecutivos, algo que no ocurría desde 1945.

La crisis de la deuda externa fue un hecho importante en el debate sobre la problemática del desarrollo. Los países en vías de desarrollo se hallaron con problemas de servicio de la deuda ocasionados por la demasía de endeudamiento. Este escenario fue derivado como resultado de las crisis del petróleo en la que, tras crecer su precio, los países productores aumentaron sus divisas, los denominados petrodólares, y necesitaron colocar esos fondos en la banca europea, japonesa y, sobre todo, estadounidense. La banca privada internacional acumuló gran cantidad de capital en busca de inversiones, tenía que sacar partido de estos depósitos, por ello, se lanzaron en la búsqueda de empresas y países para ofrecer sus préstamos y créditos en condiciones ventajosas, a intereses bajos –pero con una cláusula de variabilidad–, alentándoles a emprender ambiciosos proyectos de desarrollo, exigiéndoles garantías y avales mínimos, lo cual fue aprovechado por muchos empresarios privados y gobernantes de países en vía de desarrollo que comenzaron a obtener créditos bancarios a interés variable, sobre todo África y Latinoamérica, como una opción para financiar sus déficits presupuestarios y de balanza de pagos. Esto supuso la entrada de la banca privada en los flujos financieros entre Norte y Sur en perjuicio de los fondos de carácter público. Las condiciones de financiación cambiaron en 1982. Comenzaron a aumentar radicalmente los tipos de interés y los costos del servicio de la deuda. Los países tuvieron problemas de servicio de la deuda ocasionados por el endeudamiento, la ineficacia de los recursos, un aumento en los tipos de interés reales y la depresión de las exportaciones, por lo que les fue imposible cumplir con la deuda contraída y los intereses de esta. Los países endeudados solicitaron nuevos créditos para afrontar a los préstamos contraídos, a la vez que subían los tipos de interés hasta seis veces más. Otro motivo de acumulación de la deuda en los países del Sur fue la inversión en proyectos mal concebidos

que no consiguieron los resultados y rendimientos esperados para recuperar y compensar la inversión. Esto llevó a un aumento feroz de la deuda externa de estos países, en valores absolutos y como proporción del PIB, que influyó a los países del África Subsahariana y Latinoamérica. Se produjo una crisis financiera y México fue el primer país que declaró una moratoria en agosto de 1982 por no ser capaces para llevar a cabo la deuda, lo que germinó en una situación de pánico en los mercados financieros, siguiendo el ejemplo en otros países, como Brasil. Esta crisis internacional subrayó el inicio de un largo proceso de la política de reforma y ajuste estructural de los países en desarrollo (Tassara, 2011; Álvarez Orellana, 2012).

Referente al desarrollo, la crisis de la deuda supuso que las economías de muchos países endeudados quebraran, mientras que las de los occidentales se beneficiaban del capital que retornaba a la banca privada, lo que acentuó la crisis en la que los países industrializados del Norte estaban inmersos. Se iniciaba un proceso de crisis del Estado desarrollista postcolonial y la retirada de políticas nacionalistas. Esto llevó la adopción de un modelo económico, inspirado en el neoliberalismo, más conocido como el Consenso de Washington, basado en la liberalización económica, el dominio del mercado, la apertura externa y la hegemonía del sector exportador, pretendiendo un modelo de inserción en la economía mundial. John Williamson usó la expresión Consenso de Washington¹⁸ para aludir a un documento, elaborado por él, con reformas favorables al mercado implantadas en América Latina en los ochenta. Posteriormente, se ha empleado de modo erróneo como sinónimo de liberalismo, y la agenda del Consenso ha crecido notoriamente (Sanahuja, 2001). Williamson (1990, 1998) definió el Consenso bajo diez aspectos: equilibrio del presupuesto público; reducir y reestructurar el gasto público, acabando con los gastos no productivos drásticamente (en especial el dirigido a salud, educación, seguridad social y subsidios para alimentación y consumo); reforma fiscal o tributaria a través de aumentar la imposición indirecta; liberalizar los tipos de interés; liberalización cambiaria, con un tipo de cambio competitivo, regido por el mercado; liberalización del comercio internacional,

¹⁸ Documento preparatorio de una conferencia organizada por el *Institute for International Economics*, con el título *What Washington Means by Policy Reform*. Williamson pensaba que sus conceptos podían contar con el consenso político, económico e intelectual del BM, el FMI, el gobierno y el congreso de los EE. UU. y la Reserva Federal.

acabando con el proteccionismo y adhesión a las reglas del GATT-OMC; apertura a promover la inversión extranjera; privatización de las empresas públicas; desregular los mercados; y proteger los derechos de propiedad (1990, pp. 20-21; 1998, pp. 72-82)

La adopción del Consenso impulsó Programas de Ajuste Estructural (PAE)¹⁹, que eran medidas macroeconómicas con inspiración neoliberal basadas en la subordinación de las economías de los países endeudados a la integración en el mercado mundial, y reformas económicas impulsadas por instituciones financieras internacionales, concretamente por el FMI y el BM, cuya meta era la disminución del déficit público, la diferencia entre ingresos y gastos del Estado, y el déficit externo, la diferencia entre importaciones y exportaciones. Para ello, se debían poner en marcha políticas para reducir del gasto público, fundamentalmente el gasto social, disminuir los salarios reales, privatizar empresas públicas y liberalizar la economía (Aristizábal, 2010, p. 24). Este paradigma neoliberal fue criticado desde varias perspectivas, ya que la cooperación internacional debía interferir con el libre mercado –apoyando emprendimientos y producciones que hubieran desaparecido si no contaban con la ayuda al desarrollo–, malgastando tiempo y recursos en actividades escasamente efectivas, dedicarse a fomentar políticas neoliberales y apoyar una reforma del Estado que fuera de la mano de éstas, condicionando la ayuda a la correcta puesta en marcha de los PAE en los países en desarrollo. El FMI forzó a los países endeudados a nacionalizar las deudas privadas como requisito a la adquisición de nuevos préstamos y renegociar la deuda. Se pensaba que privatizar empresas públicas era la solución, pero fue un alivio momentáneo. A partir de 1982, el flujo de recursos financieros se condujo de Sur a Norte (Tassara, 2011, p. 72). El resultado elemental fue la gran disminución en gasto público y el desmantelamiento del Estado, con el impacto en la capacidad de incurrir en los procesos de desarrollo. En poco más de una década, de un sector público fuertemente dimensionado y poco eficiente, se abrió camino una liberalización económica en la que el

¹⁹ El neoliberalismo creció en la década de los 80 con el apoyo de Reagan, presidente de los EE. UU. (1981-1989), Margaret Thatcher, primera ministra del Reino Unido (1979-1990) y otros gobernantes. El neoliberalismo tiende a reducir la intervención del Estado en la economía y apoya que el mejor método para lograr la distribución de la riqueza y el bienestar de las personas es a través del crecimiento del PIB, que su propio funcionamiento llegará a los integrantes de la sociedad.

desarrollo social quedó aislado de instrumentos para hacerlo avanzar, en un escenario en el que la caída de las rentas de los sectores más desfavorecidos se hizo más alarmante. Los grupos sociales más débiles vieron disminuir radicalmente sus ingresos reales y sufrieron el deterioro de los servicios públicos. Muchos países fueron conscientes, durante la década, de cómo bajó su renta per cápita hasta los niveles de 10 y hasta 15 años después (Unceta y Yoldi, 2000, p. 73). La aplicación de reajustes económicos y sociales encaminaron al ahogo de la economía nacional de muchos países en desarrollo.

El trabajo de las ONGs y los análisis del CAD y la OCDE, coincidieron en varios puntos y generaron otra crítica a la cooperación internacional, de tipo democrático y participativo. Esta crítica fue dirigida a la excesiva orientación de los Estados nacionales y la verticalidad de la cooperación, a la falta de diálogo y la escasa participación de la sociedad, a la limitada apropiación de las actividades de cooperación por parte de los actores locales, a la aplicación mecánica en los países del Sur de las formas de desarrollo que tuvieron éxito en los países del Norte, a los elevados costes de transacción de la cooperación, a la precaria coherencia entre las políticas económicas y a las políticas de desarrollo (Tassara, 2011, p. 75). El CAD suscitó que los donantes coordinaran mejor la ayuda junto a los países receptores. Que ésta fuera focalizada a implementar políticas integradas en negociación con los receptores, y que se emplearan más esfuerzos en conseguir una mejor valoración y selección de los proyectos de cooperación y más participación de los receptores en la fase de identificación, formulación, realización, monitoreo y evaluación. En este escenario, se instauraron las primeras mesas de donantes y grupos de consulta, apoyados por la Comisión Europea, el BM y el PNUD. Se comenzaron a adoptar otros métodos para la efectividad de la ayuda al desarrollo.

Un elemento que caracterizó esta crisis fue la transformación en la estructura productiva internacional. Por el estancamiento dado en los países del Norte, las manufacturas aumentaron notablemente la producción de los países del Sur, y particularmente en Asia, que tenía una mano de obra grande, barata y cualificada. En algunos de estos países, como Corea del Sur, Hong Kong, Taiwán y Singapur, tuvieron un crecimiento de las inversiones externas, originando condiciones para la consolidación de un proceso industrial que había comenzado en los años anteriores (Tassara, 2011, p. 68).

Debido a la transformación tecnológica en las industrias y por la disminución en la demanda de materias primas, se cayeron los precios de éstas –como el cobre y el estaño–

llegando a originar serios problemas a los países productores. El camino a la industrialización en algunos países del Sur no tuvo cambios en la distribución del ingreso, sino que el aumento económico fue de la mano de grandes desequilibrios sociales y una vulnerabilidad financiera. Sucedieron cambios en la agricultura. Los EE. UU. y los países de la UE lanzaron una producción agrícola intensiva y tecnificada, a la vez que una política proteccionista como defensa a sus mercados de las importaciones. Ambas zonas han continuado subsidiando sus productos agrícolas. La UE lo realiza mediante tres mecanismos principales previstos por la Política Agrícola Común (PAC), comprando producciones a los agricultores cuando los precios son muy bajos, ayudando directamente por hectárea y ayudando para el intercambio con países terceros (restituciones a la exportación) (Tassara, 2011, p. 69).

Se originaron excedentes agrícolas y los países industrializados comenzaron a competir con África y América Latina. Esto perjudicó a los pequeños productores rurales y originó un crecimiento de la vulnerabilidad alimentaria²⁰ en el Sur, debido a la incoherencia de esta situación con las formulaciones de la política de cooperación al desarrollo, por poner vallas a las importaciones y mantener los precios bajos de forma artificial. Ello golpeó al Sur en su acceso a los mercados, su producción local y su comercio exterior.

En el África Subsahariana, esta situación fue adicional al período político inestable y violencia étnica, a los problemas medioambientales y a las sequías, a una etapa de subnutrición²¹.

En 1980, bajo la propuesta del BM y las Naciones Unidas, se publicaron dos documentos que incidieron mucho en las teorías y modelos de cooperación. El primero fue en la Comisión independiente en temas de desarrollo internacional que, presidida por Willy

²⁰ Según la FAO: situación en la que todas las personas tienen acceso en todo momento a alimentos seguros y nutritivos para tener una vida sana y activa. La OMS recomienda que los adultos necesitan entre 2200 y 2300 calorías diarias y mayor en las mujeres embarazadas.

²¹ Según la FAO: condición de las personas que su consumo de energía es inferior a las necesidades mínimas para una vida productiva y activa.

Brandt²², concedió un informe denominado *Norte-Sur: un programa para la supervivencia*, con propuestas básicas, tales como: transferir recursos a los países más pobres; políticas sobre energías más ahorradoras y responsables; adoptar un programa para el aumento de la producción de alimentos en los países en desarrollo y un sistema alimentario seguro a largo plazo; reformar el sistema económico y el comercio internacional, desplegando espacios para los países del Sur. Y el segundo, en 1987, en la Comisión mundial sobre Medio ambiente y desarrollo, creado en 1984 con Gro Harlem Brundtland²³ como presidenta, realizó el informe *Nuestro futuro en común*, que resaltaba el desarrollo sostenible, un desarrollo económico y social con miras al medio ambiente.

Durante esta época, aparecieron otros dos documentos que comenzaban a reconocer los efectos negativos de los PAE en los sectores más desfavorecidos de la población de los países del Sur. En 1985, tras la publicación del libro *Putting people first*, editado por Michael Cernea, se dio una transformación en la forma de entender los proyectos, debido a que se hizo hincapié en que el desarrollo tiene que ver con la gente, las organizaciones sociales y su conocimiento (Robb, 2004). Como resultado, aparecieron nuevas disciplinas como la antropología, en un campo en el que solo estaban las económicas. Y en 1987, UNICEF publicó *Ajuste con rostro humano* (UNICEF, 1987), y más tarde, los donantes introdujeron el impacto social del ajuste en sus políticas de desarrollo. A consecuencia de los efectos negativos de dichos programas, los donantes aumentaron las subvenciones a las ONGs para que se encargaran de los programas educativos y sanitarios que los Estados habían dejado de lado tras el recorte del gasto social.

Otros fenómenos relevantes dentro de la cooperación al desarrollo durante esta década fue la Declaración sobre el Desarrollo en la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1986. El derecho al desarrollo es una cuestión discutida entre diferentes autores: unos afirman que es una simple retórica; otros expertos que es una síntesis de los derechos humanos ya existentes (Gómez Isa, 1999); y otros autores que es un derecho subjetivo, que implica de exigibilidad del derecho en cuestión, con una titularidad múltiple en la que

²² Canciller de Alemania desde 1969 a 1974, Premio Nobel de la Paz en 1971 y presidente de la Internacional Socialista desde 1976 a 1992.

²³ una política laborista que ocupó los cargos de primera ministra de Noruega en 1981, y entre 1986 y 1996, y directora general de la OMS entre 1998 y 2003

intervienen, por una parte, los Estados y las organizaciones internacionales y, por otra, los pueblos y las personas. El desarrollo es definido en el Preámbulo de la Declaración como un proceso global, económico, cultural, político y social dirigido a mejorar constantemente el bienestar de todos los individuos, bajo la participación activa, significativa y libre en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de éste derivan (Aristizábal, 2010, p. 25).

Sobre el desarrollo y la cooperación, la Declaración al Desarrollo produjo una discusión. Por un lado, resaltando el vínculo entre el respeto a los derechos humanos y el desarrollo –idea que se retomará en posteriores conferencias de las Naciones Unidas en los noventa-. Y, por otro lado, destacando la participación como medio fundamental para la promoción del desarrollo y para consolidar la plena realización de los derechos humanos (Gómez Isa, 1999).

En referente a la política, la Unión Soviética y los países comunistas fueron debilitándose, llevando al final del conflicto entre los bloques Este y Oeste²⁴. Con un bloque comunista débil, comenzó a transformarse la geopolítica internacional. Disminuyó el interés estratégico de los países industrializados hacia los países en desarrollo que, generalmente, eran susceptibles a los planes políticos y a la ayuda económica de la Unión Soviética y los países socialistas. Asimismo, cambió la agenda internacional sobre el desarrollo, debido a que el socialismo ya no era la vía como modelo de sociedad alternativo para conseguir aumentar el bienestar de los pueblos de los países del Sur. Así, la sociedad y el capitalismo se afianzaron como la única alternativa para el desarrollo de estos países. Este escenario menguó el protagonismo de los NOAL y otras propuestas dirigidas a apuntalar los reclamos de los países en desarrollo en el panorama internacional (Tassara, 2011, p. 74).

Las políticas de ajuste tuvieron varios efectos en la cooperación al desarrollo. Primero, muchos organismos donantes condicionaron la entrega de AOD al cumplimiento de los PAE impuestos a los países. Segundo, la empresa privada tuvo más protagonismo en la agenda de los donantes y una visión más propicia hacia el mercado y la liberalización económica. Tercero, muchos proyectos de cooperación fracasaron por el recorte en gasto

²⁴ La caída del Muro de Berlín tuvo lugar el 9 de noviembre de 1989, mientras que la Unión Soviética acabó en 1991.

social. Y último, la condicionalidad de los planes de estabilización prevista para el espacio económico se extendió a otras áreas de la cooperación al desarrollo, además de sistemas políticos, efectividad de los derechos humanos o el medio ambiente, entre otros. La ayuda y la condicionalidad, que traía consigo, fueron un mecanismo para expandir unos valores, instituciones y unas normas que estructuraron un orden mundial, denominado por algunos autores “el orden liberal de las democracias”, lo que supuso un espacio político homogeneizado, uniforme y funcional a los intereses hegemónicos del proceso de globalización (Hettne, 1995; Unceta y Yoldi, 2000; Sanahuja, 2001; Aristizábal, 2011).

Hubo otros elementos a prestar atención. Primero, la crisis económica mermó los flujos de AOD que en esta etapa creció ligeramente en términos absolutos y se redujo en relación con el PIB de los donantes. Y segundo, la progresiva desaparición de la Unión Soviética menguó el equilibrio bipolar y abrió puertas a múltiples crisis y conflictos armados de muchos países en distintos continentes, por lo que comenzaron a crecer los recursos dirigidos a la ayuda humanitaria de emergencia a la población en los conflictos bélicos o los desastres naturales, aminorando más la cantidad de recursos para los procesos de desarrollo.

Sin embargo, los ochenta fue una etapa fervorosa, a pesar de las dificultades expuestas anteriormente, en el que la población civil tuvo un rol más protagonista de la cooperación internacional. Asimismo, las ONGs de desarrollo –constituida por ciudadanos con motivaciones compartidas a favor de la cooperación y la solidaridad internacional– acrecentaron su prestigio y sus enfoques innovadores se consolidaron cada vez más. Entre éstos se subraya el partenariado entre agentes del Norte y el Sur con la preferencia de formar y crear capacidades en las organizaciones de base de los países en vías de desarrollo. Estas organizaciones suelen tener ciertas ventajas anexadas a su autonomía institucional, su funcionamiento flexible y poco burocrático, su capacidad de captar recursos públicos y privados y su respaldo social (Tassara, 2011). También, el CAD comienza a examinar el rol de la mujer en el desarrollo y decide asumir este enfoque en las revisiones e informes estadísticos de la ayuda (Álvarez Orellana, 2012, p. 293).

Otro momento clave de esta etapa fue la progresiva vuelta de la democracia en muchos países en desarrollo, sobre todo en Latinoamérica (Nicaragua en 1979, Perú en 1980, Honduras en 1982, Argentina en 1983, Uruguay en 1984, Guatemala en 1986, Paraguay en 1989 y Chile en 1990).

2.5. Los años 90: El fin de la guerra fría y el comienzo del desarrollo humano

Bajo la perspectiva comercial, económica, tecnológica y financiera, la ruptura del socialismo deja el escenario mundial con la influencia de tres bloques penetrados por la internacionalización del capital: EE. UU. con Canadá y Latinoamérica; la UE con una expansión hacia Europa central y oriental, y la antigua Unión Soviética, ampliando su hegemonía hacia África, el Medio Oriente y los países mediterráneos; y Japón, con una expansión que se desarrollaría en el sudeste asiático y el pacífico, con China como sustentáculo y abastecedor de materias primas de este bloque (Martínez Peinado y Vidal Villa, 1995, pp. 306-307).

Todo esto llevó a tener una serie de efectos en la cooperación para el desarrollo. En primer lugar, redujo el interés hacia algunas zonas geográficas del mundo, lo que influyó de manera directa a la menor preocupación de las principales potencias por alguno de los países más pobres. Y, en segundo lugar, después de la caída de la economía socialista, las políticas neoliberales del Consenso de Washington tuvieron un impulso. El mercado fue presentado como la única opción para organizar la economía, y el modelo soviético de intervención estatal, como una barrera para el correcto funcionamiento de la economía (Aristizábal, 2011).

En 1993 se cerró la Ronda de Uruguay, tras siete años de negociación, con la intención de nuevos acuerdos sobre la política de aranceles y la liberalización de los mercados a nivel internacional. También se firmó el Tratado de Libre Comercio entre EE. UU., Canadá y México, que supuso el primer acuerdo de integración comercial entre Norte y Sur. En 1994, como resultado, 117 países concluyeron en Marrakech los primeros acuerdos que preveían la creación de la OMC para que sustituyera el GATT. La OMC, con 192 países miembros actualmente, sede en Ginebra y creada en 1995, es encargada de administrar los acuerdos comerciales firmados por sus miembros: comercio y aranceles (GATT), comercio de servicios (GATS), aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (TRIPS), medidas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio. Asimismo, es un foro de negociaciones comerciales multilaterales, gestiona soluciones de las disputas sobre el comercio entre los países, examina las políticas comerciales y coopera con el BM y el FMI para conseguir más coherencia entre la economía y el comercio (Tassara, 2011, p. 78).

La OMC y los acuerdos fueron discutidos por ser escasamente transparentes y beneficiar los intereses de las multinacionales y los países más industrializados. Tassara (2011) subraya algunos de los temas más polémicos:

La total apertura del mercado monetario, la protección a la libertad intelectual que favorecía los países y empresas que invertían más en la investigación; la complejidad técnica de los acuerdos que dificultaba a los países más pobres poder interpretarlos y aplicarlos; el sistema de gobierno que aseguraba el control de la organización a las tres potencias de comercio internacional que eran EE. UU., UE y Japón que en la OMC representan directamente todos los 27 países miembros (p. 78).

Durante los años noventa, se mostró el límite del modelo neoliberal, debido a que se habían descuidado factores fundamentales del desarrollo: lucha contra la pobreza y fortalecimiento institucional de las entidades y organizaciones del Sur. Asimismo, se comprobó que los PAE suponían un costo social enorme, ya que el crecimiento económico no redistribuyó el ingreso ni mejoró la calidad de vida de los grupos más desfavorecidos, sino que los pobres lo fueron más y los ricos más ricos. Ejemplo de aquello fue que, en 1995, la OIT declaró que se había logrado el nivel más alto de desempleo en la historia de la humanidad y que el 33% estaba sin trabajo, cerca de 820 millones de personas.

La caída de la Unión Soviética y el final de la bipolaridad Este-Oeste, fueron sucesos de gran calado, aún no resueltos, por la reorganización del poder y el dominio político, económico y militar a nivel global (Sanahuja, 2001). El fin de la estabilidad internacional garantizada por haber dos bloques contrapuestos contribuyó al desenlace de multitud de crisis y enfrentamientos armados. La guerra fría cambió el escenario internacional. Se estabilizó un estado de las cosas provisionales y por fijar, que no era la paz. Sin embargo, los conflictos estaban controlados por miedo a provocar una guerra abierta entre EE. UU. y la Unión Soviética. La guerra fría llenó el mundo de armas. Durante esos cuarenta años de conflicto, ambas potencias se disputaron ganar aliados e influencias repartiendo armas por todo el mundo. Pero, tras la caída del muro de Berlín brotaron 108 conflictos armados, que siguieron vigentes los años posteriores a 1989, final de los noventa, de los que menos de veinte fueron guerras tradicionales entre dos o más países, con operaciones militares en más zonas de Europa, Asia y África a niveles inimaginables. Liberia, Angola, Sudán y el Cuerno de África, la antigua Yugoslavia, Moldavia, países del

Cáucaso, la antigua Asia central soviética, Oriente Medio y Afganistán, Somalia (1991), Argelia (1992), Tayikistán (1992), Ruanda, Zaire (República Democrática del Congo) y Grandes Lagos (de 1994 a 1997)²⁵ (Alemany Bryz, 2000). Son algunos ejemplos que, la mayoría de las veces, no se denominaba guerra internacional, pero sí eran enfrentamientos armados al interior de un solo país: guerras civiles, conflictos entre comunidades de distintas religiones o grupos étnicos. Otro legado de este período fue la pérdida del monopolio estatal de los medios de destrucción. Su democratización y privatización modificaron las visiones del conflicto y violencia en cualquier parte del planeta (Hosbawn, 1995).

Uno de los conflictos más relevantes fue la primera guerra del Golfo Pérsico, durante 1990 y 1991, en la que una unión internacional de treinta y un países, con EE. UU. como líder y bajo mandato de la ONU, atacó a Irak como réplica a su invasión e incorporación del emirato de Kuwait.

Entre 1992 y 1995, la comunidad internacional prestó atención a las guerras en los Balcanes, tras la disolución de la República Socialista Federativa de Yugoslavia y de la separación de gran parte de las entidades que constituían el país.

La etapa de la caída del muro de Berlín provocó una modificación de los recursos de la AOD, desde 1984 a 1994, que se comenzaron a invertir en ayudas de emergencia para afrontar las crisis humanitarias ocasionadas por conflictos armados o catástrofes naturales (Unceta y Yoldi, 2000, p. 117).

Tras el planteamiento del concepto desarrollo, los años noventa supusieron un giro completo en los modelos de cooperación internacional. En el debate teórico sobre el desarrollo, aparecen los conceptos desarrollo humano y desarrollo sostenible, en los cuales una de las mayores aportaciones de estos enfoques fueron los estudios de Amartya Sen y Martha Nussbaum, entre otros autores, y la publicación de los Informes sobre Desarrollo Humano que el PNUD elaboró en 1990, y continúan en la actualidad, cuyos resultados de sus teorías fueron llevados a la práctica de la cooperación. La igualdad y la perspectiva de

²⁵ Ocasionaron aproximadamente más de cinco millones de muertos, seis millones de heridos y cincuenta millones de refugiados y desplazados (Alemany Bryz, 2000). Todos por un 90% civiles.

género asumen un rol fundamental en estos conceptos. Sen, economista indio bengalí ganador del Premio Nóbel de Economía en 1998, elaboró los elementos técnicos del desarrollo humano con sus trabajos sobre el desarrollo económico y estudios demostrando que el hambre no es por falta de alimentos, sino por la desigualdad en los mecanismos de su distribución. No debe caer en el olvido que este enfoque valorizó, recogió y sistematizó las innovaciones que se habían llevado a cabo en los años ochenta, debido al trabajo y la innovación de las ONG de cooperación internacional.

Frente a las concepciones utilitaristas del desarrollo, cuya finalidad es la producción de la mayor utilidad global –por ello que el componente para el desarrollo fuera el crecimiento, su indicador el PIB per cápita y la idea de justicia social se limitaba a la exigencia de una mejor distribución de los bienes–, aparece una nueva percepción del desarrollo, el concepto de desarrollo humano, en la que el centro son los seres humanos y el desarrollo un proceso de aumento de las oportunidades de las personas (Prats, 2006). Esta contribución es significativa porque coloca a las personas como núcleo del desarrollo y no como el medio para conseguir otros objetivos, tales como el crecimiento económico, y porque el desarrollo pasa a estar relacionado a los seres humanos y no a los países, como defendían los principios de Adam Smith (Unceta, 1999).

El desarrollo humano es el proceso por el que una sociedad mejora las condiciones de vida de sus ciudadanos mediante el crecimiento de los bienes para cubrir sus necesidades básicas y complementarias, y la creación de un entorno que respete los derechos humanos (PNUD, 1990, p. 19). El desarrollo humano abarca más que la economía. Es que las personas puedan vivir en forma productiva y creadora conforme a sus necesidades e intereses. Por ende, el desarrollo es más que el aumento o disminución del ingreso nacional per cápita, el cual es un medio para el crecimiento de las opciones de los ciudadanos. Un factor fundamental para ampliar esas opciones es el desarrollo de la capacidad humana. Las capacidades fundamentales son una vida sana y extensa, la educación y el conocimiento, acceder a los recursos para una vida digna y poder participar en la vida comunitaria. Esta forma de entender el desarrollo verifica la preocupación por la acumulación de riqueza y abarca el concepto de los derechos humanos. El desarrollo como libertad de los ciudadanos para vivir una vida prolongada, saludable y creativa, para perseguir los objetivos que ellos consideren valorables y participar en el desarrollo

sostenible y equitativo del planeta. Las personas como beneficiarios e impulsores del desarrollo, ya sea como grupo o individuo (PNUD, 2010, pp. 2-3).

Entre las principales implicaciones de la perspectiva de desarrollo se pueden señalar las siguientes:

Tabla 1

Principales perspectivas de desarrollo

La disminución de la pobreza se logra aumentando las oportunidades y capacidades de las personas porque el ingreso per cápita no es el único factor importante.

El Estado debe ser flexible y acompañar procesos sin imponerlos desde arriba.

Es fundamental un grupo integrado de políticas y actividades en salud, educación, desarrollo institucional, participación y derechos humanos.

Las políticas macro tiene que combinarse con las políticas nacionales y las específicas territoriales, denominadas micro, otorgando valor a las capacidades locales con métodos participativos.

Durante esta etapa, los gobiernos y las agencias aceptan el plano innovador de las ONG, el CAD y otros agentes a lo largo de los años anteriores:

- Diálogo y participación de la sociedad civil.
- Partenariado entre entidades que emprenden proyectos y promoción de la apropiación por parte de los actores locales.
- Necesidad de utilizar tecnologías, tener en cuenta el desarrollo sostenible, primar la formación y creación de capacidades en el Sur, adoptar una perspectiva de género, disminuir la cooperación atada.
- Buscar más coherencia entre políticas económicas y políticas de cooperación.
- Adecuar los procedimientos locales a los donantes en la erogación y gestión de ayuda.

Nota. Esta tabla muestra las principales implicaciones del desarrollo. Elaboración propia.

El Informe de Desarrollo Humano da a conocer una nueva perspectiva, la del desarrollo humano, y consiguió romper con el monolitismo, en la que las únicas estadísticas sobre el desarrollo eran los informes del BM que medía el desarrollo en función del PIB per cápita, relacionando el desarrollo con el crecimiento de la economía y logró poner en primer lugar otros elementos del desarrollo mediante la realización de un nuevo índice para medir los niveles de desarrollo humano, el Índice de Desarrollo Humano (IDH). Para el Informe de Desarrollo Humano la auténtica riqueza de un país está en su gente y coloca a los seres humanos en el centro del proceso de desarrollo, referente a debate económico, formulación de políticas y promoción. El objetivo es la vida de las personas, por ende, la efectividad del proceso productivo y el crecimiento de la economía son una parte del desarrollo. La persona pasa a gestionar su desarrollo, definiéndolo como la ampliación de las capacidades humanas y oportunidades para el uso deseado de las mismas (Hac, 1995, pp. 1-3). Esas oportunidades pueden ser infinitas y modificarse con el paso del tiempo. Las tres más fundamentales son: gozar de una vida saludable y prolongable, lograr conocimientos y acceder a los recursos esenciales para conseguir un nivel de vida íntegro. Si éstas no se adquieren, muchas otras seguirán siendo inalcanzables.

El IDH por país fue elaborado en base al trabajo de Mahbub ul Haq, un economista pakistaní que trabajó junto a Amartya Sen y tuvo una aportación fundamental en su diseño. El informe no sólo evalúa el bienestar económico para medir el desarrollo, sino que la educación y la salud se consideran imprescindibles en este proceso. El indicador se basa en tres indicadores: vida larga y saludable (esperanza de vida al nacer), educación (tasa de alfabetización de adultos y tasa bruta combinada de matriculación en Educación Primaria, Secundaria y los años de educación obligatoria), nivel de vida digno (PIB per cápita de la paridad del poder adquisitivo (PPA) en dólares internacionales). Esto implicó un adelanto en la configuración de las dificultades asociadas al desarrollo y tuvo un fuerte impacto en las políticas de desarrollo a nivel global, estando presentes hasta la actualidad como el indicador esencial para medir el desarrollo.

Asimismo, cabe recordar otra contribución que incidió sobre las transformaciones que se estaban dando. En 1996, el CAD de la OCDE sacó adelante un documento denominado *Dando forma al siglo XXI, La contribución de la cooperación al desarrollo*, que proyectaba la lucha de la pobreza como meta principal de la cooperación y se anticipaba a los ODM (Tassara, 2011, p. 82).

Antes de todo esto, a finales de los ochenta e inicios de los noventa, el desarrollo comenzó a anexarse con la sostenibilidad, lo que permitió obtener una nueva visión del desarrollo desde una óptica global, como asunto que concernía a toda la humanidad. En 1987, la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas publicó *Our Common Future*, más conocido como el *Informe Brundtland*, en el que aparece el concepto desarrollo sostenible, definido como el desarrollo que satisface las necesidades de los ciudadanos sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para complacer las suyas. A partir de ahí, el desarrollo sostenible y el humano forma parte de las agendas internacionales. Dicho informe fue la base para la Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro, donde se alcanzaron acuerdos sobre la Agenda 21, el Convenio sobre la Diversidad Biológica, La Declaración de Río, el Convenio sobre el Cambio Climático y la Declaración de Principios Relativos a los Bosques (Álvarez Orellana, 2012, p. 294).

Y es que, el catálogo de conferencias mundiales de las Naciones Unidas, durante esta década, ha colaborado a propagar el desarrollo y a acentuar las consecuencias de la globalización a nivel internacional, planteando propuestas revisionistas de este proceso. Estas conferencias han transformado la visión supremacista del modelo de Washington al destacar las dimensiones que éste dejó apartado. La preocupación por erradicar la pobreza o los objetivos de desarrollo social y la atención a las personas como beneficiarios del desarrollo pueden indicarse como los factores primordiales y novedades que comparten las conclusiones de estas conferencias (Dubois, 2000).

A pesar de las dificultades económicas en 1996 por los pagos atrasados de las cuotas anuales de los países miembros, los años noventa se caracterizaron por una gran cantidad de conferencias y cumbres de las Naciones Unidas.

Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo en Río en 1992

En esta conferencia se trata la dimensión de la sostenibilidad del desarrollo y se aprueba la Agenda 21 en la que se declara que al integrar las preocupaciones sobre el medio ambiente y el desarrollo se podrán satisfacer las necesidades básicas, aumentar el nivel de vida, lograr una mejor protección y gestión de los ecosistemas y lograr un futuro más seguro y próspero, situando a la cooperación mundial en una posición fundamental para

lograr estos objetivos. La Agenda 21 era una estrategia internacional de desarrollo que se antepuso a las anteriores estrategias de las Naciones Unidas, caracterizada por dirigir la mirada a los países desarrollados, promover métodos de producción y consumo sostenibles, erradicar la pobreza y usar la cooperación internacional para el crecimiento del desarrollo sostenible de los países subdesarrollados (Abellán, 1997, p. 87).

Conferencia Mundial de Derechos Humanos en Viena en 1993

Las decisiones de esta conferencia se dirigieron a reconocer que todos los derechos humanos son universales, indivisibles, interdependientes y relacionados entre sí. La comunidad internacional debía tratar los derechos humanos de manera global, justa e igualitaria, otorgando el mismo peso a todos. En la conferencia se afirmó que los Estados tienen el deber de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales. Igualmente, se aseveró el derecho al desarrollo como derecho universal e inalienable, como parte íntegra de los derechos humanos, estableciendo que el desarrollo favorece a disfrutar de los derechos humanos y que la falta de desarrollo no puede ser una justificación para la limitación de éstos. Finalmente, se vinculó el desarrollo con los derechos humanos y la democracia, siendo conceptos recíprocos que se refuerzan mutuamente.

IV Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing en 1995

El rol de la mujer ha tenido una alta repercusión en los procesos de desarrollo y la propuesta política para las relaciones de género igualitarias. La perspectiva de género subraya la dimensión analítica de la categoría de género y su potencial político y transformador de la realidad (Murguialday, 2005, p. 104).

En la que conferencia se adoptó la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, dirigida a eliminar los obstáculos a la participación de la mujer en todos los contextos de la vida tanto pública como privada y a la consecución de una participación igualitaria con los hombres en los procesos de desarrollo

Desde la Conferencia de Beijing, las agencias internacionales de Naciones Unidas, organismos como el CAD y otras ONGs asumieron la perspectiva de las relaciones de

género para llevar a cabo los retos de la participación de las mujeres en el desarrollo. Una aportación importante en la conferencia fue la Plataforma de Acción de las Mujeres, un documento que identificó las dificultades que habían imposibilitado el progreso de las mujeres durante la década de 1985 a 1995, las cuales pueden resumirse en los siguientes: la carga de la pobreza que afecta a la mujer; el acceso a la educación, a la salud, a la participación en la política, economía y ejercicio de poder; la violencia contra las mujeres; la mujer en los conflictos armados; los escasos mecanismos legales y formales para su progreso; el estereotipo de la mujer en los medios y su poca participación; las mujeres y el medio ambiente; y los derechos de las niñas (Unceta y Yoldi, 2000, p. 89).

Existen unos rasgos primordiales de este enfoque de género. En primer lugar, hay que considerar que el problema está en los procesos e instituciones sociales que llevan a la desigualdad entre hombres y mujeres y no en la integración de la mujer en los procesos de desarrollo. Segundo, que estas desigualdades afectan a las mujeres y al desarrollo en su conjunto. Y, por último, que se debe reformar los programas y proyectos para que reflejen las visiones, intereses y necesidades de las mujeres. Este enfoque es conocido como Género en Desarrollo (GED). Sus impulsoras propusieron el análisis de género como mecanismo para conseguir información sobre las relaciones entre hombres y mujeres en un escenario concreto y como instrumento para el diseño de acciones de desarrollo y ayuda humanitaria (Murguialday, 2005, p. 135). El enfoque de GED puede estar en las intervenciones políticas. Hay políticas que, aunque puedan parecer neutrales, están sesgadas en favor al hombre, basados en que los actores de desarrollo son de género masculino y las necesidades e intereses de éstos merecen atención. Las políticas redistributivas de género intentan cambiar las relaciones de género para hacerlas más igualitarias, justas y solidarias, redistribuyendo los recursos, responsabilidades y poder entre hombres y mujeres (Kaaber, 1994, pp. 18-26).

La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en Copenhague en 1995

En esta cumbre se trató la redistribución del desarrollo y se vincularon las relaciones entre el desarrollo y la equidad, sacando a la luz los problemas de marginación y pobreza en los que se situaban la mayor parte seres humanos. Una de las propuestas fue la Iniciativa 20:20, la cual afirmaba que no es posible el desarrollo si no hay una inversión adecuada en

servicios sociales. Por ende, se propuso que el 20% de la ayuda al desarrollo y el 20% del presupuesto de los países en desarrollo fuera a servicios sociales básicos. Los organismos internacionales que promovieron esta idea tildaban este esfuerzo entre treinta mil y cuarenta mil millones de dólares (PNUD, 1994, p. 87). La iniciativa no fue aceptada esta vez, pero al año siguiente se reunieron en Oslo para debatir su aplicación, cuyo resultado fue el Consenso de Oslo, en el que se definieron esos servicios básicos y estimó el apoyo a los mismos: enseñanza básica, atención primaria de la salud, nutrición, agua potable y saneamiento (Unceta y Yoldi, 2000, p. 88).

Tras un estudio realizado por distintos organismos multilaterales se afirmaba la lentitud con la que se progresaba hacia la Iniciativa 20:20. Este documento constataba que los recursos financieros destinados a los servicios sociales básicos eran solamente dos tercios de los necesarios y que hacía falta un incremento de unos setenta mil u ochenta mil dólares para una cobertura universal, lo cual contrasta con la disminución de las partidas de cooperación al desarrollo (Eizagirre, 2000).

Otras Conferencias, discusiones e iniciativas

Otras conferencias fueron: Conferencia Mundial Educación para todos en Jambú en 1990, Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo en El Cairo en 1994, I Convención sobre Desertificación en París en 1994, Congreso Mundial sobre Explotación sexual infantil en Estocolmo en 1996, II Conferencia sobre Asentamientos humanos en Estambul en 1996, Cumbre Mundial sobre la Alimentación en Roma en 1996 y la II Cumbre de la Tierra en Nueva York en 1997.

Anterior a la Conferencia de Río, se había celebrado la Conferencia sobre el Medio Humano en Estocolmo en 1972, en la que se ligaba el desarrollo de los países del Sur con el medio ambiente. Después de la Conferencia de Río se han realizado otras conferencias sobre medio ambiente. Algunas de las más importantes han sido la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático celebrada en Kyoto en 1997 y la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible en Johannesburgo en 2002, conocida también como Río +10.

También se celebró, dentro del debate sobre el desarrollo sostenible, la Carta de las ciudades europeas hacia la sostenibilidad en 1994, más conocida como Carta Aalborg, firmada por más de trescientas autoridades locales europeas tras la finalización de la Conferencia Europea sobre Ciudades y Poblaciones Sostenibles en Aalborg, Dinamarca. En esta carta se agrupa la sostenibilidad a nivel local, que ya estaba planteado en la Agenda 21 de Río, y se corrobora la dimensión social y política de la sostenibilidad, que se asocia con la igualdad y participación ciudadana en la gestión local (Hewitt, 1995).

Las Naciones Unidas ha realizado esfuerzos e iniciativas que se desarrollan en el Norte y el Sur para llevar a cabo una gestión local considerada con el medio ambiente, igualdad y que vincule a la sociedad. Sin embargo, son muchos los que ofrecen que tal discurso se ha ido despolitizando. Según Naredo (1999), en las conferencias sobre Hábitat, como la de Estambul en 1996, los objetivos se resumieron a conseguir un medio ambiente de calidad y viviendas adecuadas, y en las celebradas en los setenta, como la de Vancouver en 1976, se perseveraba en la necesidad de vincular la mejora de la calidad de vida y el medio ambiente a las políticas de igualdad, libertad y no injerencia, entre otras. Igualmente, la despolitización aparece en la disminución del rol del Estado para atender los objetivos de la protección y conservación del medio ambiente, en favor de las entidades locales y de la iniciativa de empresas privadas u ONGs. El mismo autor afirma que el mecanismo de planificación de los años setenta, abre la puerta al funcionamiento regulado de mercados a través del astuto uso de los instrumentos económicos, exigiendo estudios de impacto ambiental o teniendo en cuenta los principios como el de “quien contamina lo paga” (Naredo, 1999, pp. 177-178). Para Naredo (1999) autor del campo de economía ecológica, los principios económicos y los intereses de los países del Norte dominan el debate ecológico, sin prestar atención a las causas fundamentales del deterioro del planeta (p. 179). Según el autor el discurso debería dirigirse hacia una transformación profunda del sistema económico dominante, de forma que sus objetivos no sobresalgan de los de igualdad y sostenibilidad (Naredo, 1999, p. 198).

En los últimos años, en el debate sobre el desarrollo ha imperado el papel de la mujer en los procesos de desarrollo y políticos para construir relaciones de género equitativas. La IV Conferencia de Beijing fue un acontecimiento para la difusión del enfoque de género. En los años setenta se había tratado el enfoque Mujer en Desarrollo (MED) certificando que la mujer había sido apartada del desarrollo y que se debía integrar

en el mismo. Este enfoque pretendía la integración de la mujer de forma funcional a una estrategia de desarrollo establecida, debido a que el desarrollo necesita a las mujeres. Para esto se subraya el rol productivo de las mujeres entendiendo su subordinación por su exclusión del mercado (Aristizábal, 2011, p. 30). No obstante, el enfoque MED considera a las mujeres de manera aislada, buscando soluciones parciales e identificando sus necesidades mediante intervenciones concretas o proyectos con un componente de mujer. Estas acciones han estado dentro de enfoques tradicionales fortaleciendo papeles genéricos sin debate a la división social del trabajo (Carmen Cruz, 1998, p. 26).

Aristizábal (2011) destaca la vinculación entre el desarrollo y la democracia por ser un condicionante de gran parte de las agencias donantes de cooperación internacional al desarrollo en la década de los noventa. Según el autor, existen estudios que demuestran que la democracia favorece el desarrollo y que los totalitarios lo obstaculizan, cuestionando el empleo de la condicionalidad democrática en la cooperación al desarrollo cuando se respaldan estructuras e instituciones económicas y monetarias que no son democráticas y que imponen condiciones que dificultan cumplir con los derechos humanos en sus políticas de ayuda al desarrollo, como por ejemplo, los programas de ajuste estructural en relación con los derechos económicos y sociales (p. 30).

Las transformaciones en las normas modificaron el escenario de los protagonistas, germinando nuevos actores, sobre todo en la cooperación descentralizada, a la responsabilidad social empresarial, a la cooperación al desarrollo con participación empresarial y a la investigación y formación superior en universidades y centros de investigación. La cooperación descentralizada se afianzó durante los años noventa, como respuesta a las limitaciones del enfoque excesivo centralista y vertical con que se había manejado hasta la AOD.

Las empresas son cada vez más protagonistas como donantes y como receptoras de ayuda. Referentes de la teoría y práctica de la responsabilidad social empresarial²⁶ y del

²⁶ En los noventa, la Comisión Europea empleó este término para implicar a las empresas en una estrategia de empleo para generar más cohesión social. La responsabilidad social de la empresa son las acciones que consideran a las empresas para que sus actos tengan

crecimiento más complejo de los gobiernos y sus aportes a la financiación del desarrollo (Organización Internacional de Trabajo, 2022, p. 9). En 1999, Kofi Annan, secretario general de las Naciones Unidas, en el Foro Económico Anual de Davos propuso un *global pact*²⁷ con las empresas para que se alinearan sus estrategias a cuatro campos: derechos humanos, estándares laborales, medio ambiente y lucha contra la corrupción. La participación empresarial más conocida fue el Fondo Mundial de lucha contra el SIDA, la tuberculosis y la malaria en 2002, tras la Asamblea General de la ONU sobre el VIH y el SIDA en 2001 (Tassara, 2011, p. 86).

Tras la importancia de la formación superior e investigación, las universidades y los centros de investigación son involucrados cada vez más en los procesos de cooperación internacional.

La Comisión Europea fue el donante más inteligente en interpretar las transformaciones que estaban sucediendo a nivel internacional y cambiar su enfoque. En los noventa, modificó sus políticas, aumentó la variedad de mecanismos operativos y creció la cantidad de actores que podrían acceder a los fondos de cooperación europea. Esto llevó a adoptar un Reglamento sobre la cooperación descentralizada, en 1998, reforzando la idea de un enfoque diversificado que permitió diseñar estrategias según las necesidades de cada región y país. Por ejemplo, el caso de América Latina, en la que, desde esta década, la política europea incluye una variedad de niveles de cooperación, instrumentos y sectores, todos orientados a la lucha de la pobreza y mayor cohesión social (Tassara, 2011, p. 85).

repercusiones positivas sobre la sociedad, regidos por principios y valores, tanto en sus propios métodos internos como en sus relaciones con los demás actores de la sociedad.

²⁷ Pacto global para promover el diálogo social para una ciudadanía corporativa global, para conciliar los intereses de las empresas con los valores y demandas de la sociedad civil, proyectos de la ONU, sindicatos y ONGs. La Oficina del Pacto Global la forman la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH), el PNUD, la OIT, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).

2.6. Cooperación al desarrollo en la primera década del siglo XXI

El enfoque de los derechos humanos se emplea por los organismos de la ONU a la cooperación y a los programas y planes de desarrollo. En el II Taller Interagencial sobre la Implementación de un Enfoque sobre los Derechos Humanos en el escenario de la reforma de Naciones Unidas, realizado en el 2003 bajo la protección del Grupo de Naciones Unidas sobre Desarrollo (UNDG), se abrazó una declaración de Entendimiento Común, en la que se indicaba, primero, que todos los programas, políticas y asistencias técnicas al servicio de la cooperación al desarrollo debían estimular los derechos humanos según la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros mecanismos internacionales de los derechos humanos. Segundo, los estándares y principios de los derechos humanos de la declaración, asimismo que otros instrumentos de derechos humanos y sus principios, debían guiar la cooperación y los planes de desarrollo, en todos los sectores y fases del proceso de programación. Y, por último, que la cooperación al desarrollo contribuyera al desarrollo de las capacidades de los actores que controlan los deberes para que se cumplieran sus obligaciones, las capacidades de los titulares y exigir sus derechos. Esto declara que la cooperación internacional al desarrollo actual potencia la ayuda inclusiva mediante los derechos humanos.

El 8 de septiembre de 2000, los países de la Asamblea General de las Naciones Unidas se congregaron en la Cumbre del Milenio, en la sede de la Organización de las Naciones Unidas en Nueva York, en presencia de 189 jefes de Estado y Gobierno, para ratificar el compromiso en la defensa de la libertad, la igualdad, la solidaridad, la tolerancia, el respeto al medio ambiente y la responsabilidad común. Este enfoque se plasmó en la denominada Declaración del Milenio y en ella, los asistentes a la cumbre fijaron los ODM. Las transformaciones dadas durante los años noventa influyeron en la formulación y promoción de estos objetivos, los cuales forman los actuales principios de la política de desarrollo y muestran las estrategias y preferencias de los donantes internacionales.

Los objetivos situaron la lucha contra la pobreza en primera línea de la agenda del desarrollo hasta 2015, debido a que las responsabilidades adquiridas mediante la Declaración del Milenio han sido confirmadas en todas las conferencias internacionales: la Declaración Ministerial de Doha en 2001, la Conferencia Internacional sobre la Financiación del Desarrollo en Monterrey en 2002, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo

Sostenible en Johannesburgo en 2002 y la Declaración de París en 2005 sobre la eficacia de la ayuda. Los ODM y los compromisos firmados en los tres foros han materializado el Pacto del Desarrollo del Milenio en el Informe del PNUD en 2003 (Aristizábal, 2011, p. 33). Estos objetivos lograron un avance en cuanto a la responsabilidad de los países para lograr el desarrollo en los países menos desarrollados. Éstos representan las prioridades urgentes de toda la humanidad y el punto al que toda sociedad desea alcanzar.

El BM y el FMI ampararon el *Comprehensive Development Framework* (Marco Integral de Desarrollo), lo cual supuso un cambio en el enfoque de desarrollo de estas instituciones donantes. Esta perspectiva del desarrollo subraya la coordinación entre todos los agentes involucrados, destacando los beneficios del partenariado entre diversas instituciones (gobiernos, agencias de ayuda, sociedad civil, sector privado) y resalta que sea el país quien decide su estrategia de desarrollo y no los donantes (Robb, 2004; Ferrero, 2008).

Pese a las complejidades que hay para conseguir estos ambiciosos objetivos, su formulación y su aprobación reflejan un giro en la cooperación internacional al desarrollo. Según el *Informe sobre los ODM* en el año 2009, los progresos hacia el éxito de los objetivos están amenazados por un aumento lento de la economía e incluso negativo, por la posible disminución de los fondos provenientes de los donantes y la reducción de las oportunidades comerciales para los países en desarrollo. Igualmente, las consecuencias del cambio climático se evidencian cada vez más y pueden tener un impacto devastador en todos los países (Naciones Unidas, 2009, p. 4).

Sin embargo, la Declaración del Milenio no consiguió acabar con las discrepancias y la falta de coherencia que acompañan desde hace años las responsabilidades del desarrollo. Un ejemplo claro fue la Conferencia Internacional sobre Financiación al desarrollo, celebrada en Monterrey en 2002, que debía ser el resultado de la Declaración del Milenio, pues su objetivo era conseguir acuerdos de movilización de recursos necesarios para cumplir con los ODM. Pero las resoluciones de la conferencia fueron ratificar viejos objetivos, como el 0,7% del PIB de los países industrializados dedicados a la AOD, sin imposiciones ni un calendario para lograrlo. La conferencia confirmó la vigencia de la perspectiva liberal, trazando que el comercio y el capital privado, particularmente la inversión extranjera, constituían las fuentes primordiales de recursos para el desarrollo, mientras que la AOD tenía un papel de asistencia o amparo, justificado

por las fallas del mercado más que por el derecho al desarrollo y la igualdad (Sanahuja, 2007, p. 81).

La Cumbre del Milenio +5, realizada en Nueva York en 2005, tampoco consiguió cambiar la situación. Fue un desagradable debate y, hasta la última hora, la delegación de los EE. UU. pretendió acabar con cualquier mención a los ODM en la declaración final. En el último momento, se consiguió el acuerdo para nombrar en la misma la única novedad positiva de los últimos años, el compromiso unilateral por la UE que había decidido aumentar su ayuda hasta el 0,56% del PIB en 2010, y el 0,7% en 2015 (Tassara, 2011, p. 90).

En el nuevo contexto de los ODM, varios donantes, concretamente la UE, le otorgaron más relevancia a la cohesión y la inclusión social en los países de ingreso medio y medio-alto, sobre todo en la mayoría de los países de América Latina.

El crecimiento institucional de los derechos sociales contribuye a la integración social posibilitando al ser humano a gozar de un mínimo de bienestar. Para el Consejo de Europa (2005) la cohesión social es la capacidad de una sociedad de asegurar el bienestar de todos, minimizando discrepancias y permitiendo acceder equitativamente a los recursos disponibles. Los derechos sociales contribuyen a plasmar valores democráticos, que sin ellos una sociedad decaería y debilitaría la integración. La educación, la salud o la vivienda son mecanismos que benefician a la inclusión de los seres humanos en el desarrollo del país (p. 18). Pero en cuanto a derechos tienen una función formativa, ya que admite a los ciudadanos apreciarse como parte de la comunidad, como iguales, y ofrecer un fundamento emocional a la integración material (Tassara, 2011, p. 91).

Para Tassara (2011), los derechos sociales contribuyen a crear valores democráticos en varios aspectos: consolidando un amplio consenso en los elementos normativos para garantizarlos a todos los ciudadanos de la sociedad, facilitando que la solidaridad y la igualdad se difundan a nivel social e institucional y fortaleciendo el respeto y la dignidad de todas las personas (p. 91).

Asimismo, la cohesión social hace referencia a una sociedad gobernada por contrato social aceptado entre un Estado transparente, solidario y comprometido con la justicia y la solidaridad, en la que todos los ciudadanos tienen derechos y responsabilidades (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006, p. 1). Por lo que, una política dirigida a fortalecer la

cohesión social lleva a tener desafíos: consolidar y aplicar políticas universales de protección social; mejorar la calidad al acceso de servicios públicos y justicia, sobre todo a los más desfavorecidos; aplicar políticas de empleo y derechos laborales; generar medidas fiscales progresivas y solidarias; y fortalecer las instituciones y los gobiernos democráticos. Frente a estos desafíos, las políticas públicas y los responsables de su gestión deberán ofrecer estrategias y acciones de desarrollo sostenible a nivel local, en colaboración con gobiernos subnacionales y actores sociales, quienes serán los beneficiados del nuevo modelo de desarrollo aspiracional (Delgadillo Macías y Cortez Yacila, 2009, p. 4). Asimismo, existe la dimensión territorial de la cohesión social, la cual debe garantizar el desarrollo de municipios y territorios transformando la diversidad para contribuir al desarrollo sostenible de una región (Comisión Europea, 2008, p. 5).

Con una economía cada vez más globalizada, la competitividad y la prosperidad dependen de la capacidad de los ciudadanos y de las empresas de sacar el máximo rendimiento a los activos territoriales y de los nexos establecidos con otros territorios para asegurar el uso de activos comunes de forma coordinada y sostenible. En este escenario, la cooperación internacional aumenta como un multiplicador de los procesos internos de desarrollo económico y social, y se dirige a apoyar las experiencias más avanzadas que ya están llevándose a cabo en diversos países, dando valor a los recursos locales.

Conferencias, Declaraciones, Cumbres y Foros de la década

Tras los ODM, en la agenda internacional se han realizado diferentes acontecimientos relacionados con el campo de la cooperación internacional al desarrollo:

Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, en Monterrey, México, en 2002

En esta conferencia aparecieron temas como la movilización de recursos financieros internacionales y nacionales para el desarrollo –inversión extranjera directa, capitales privados–; el comercio internacional como factor promocional del desarrollo; el aumento de la cooperación financiera y técnica para el desarrollo; y la deuda externa.

Declaración de Roma sobre la Armonización, en 2003

La declaración ofreció la armonización de políticas, procedimientos y prácticas operacionales para el crecimiento de una ayuda eficaz que contribuyera a conseguir los ODM; una insistencia a la comunidad de la cooperación para diseñar planes de acción, de acuerdo con los donantes, con propuestas claras que pudieran ser seguidas para armonizar la ayuda; y que los organismos bilaterales y multilaterales se comprometieran a llevar a cabo medidas que respaldasen las actividades de conciliación de los países, como parte de sus métodos de autoevaluación.

Declaración de París, en 2005

La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo se firmó en 2005 por los ministros de 123 países responsables de fomentar el desarrollo, por la Comisión Europea y directores de organizaciones, agencias intergubernamentales y redes internacionales de ONGs. Los objetivos fundamentales de la declaración fueron: acrecentar la eficacia de la ayuda al desarrollo; amoldar las políticas a la situación específica de cada país; detallar indicadores, calendarios y metas a largo plazo; y evaluar y seguir las actividades, planes y programas. Asimismo, se establecieron doce indicadores para medir a escala nacional con supervisión internacional y unos compromisos para conseguirlo, entre ellos el de apropiación, alineación y armonización²⁸.

Consenso Europeo, en 2006

El consenso se orientó hacia la actuación de la comunidad europea en la cooperación. A su vez, encuadró la cooperación europea en un escenario de principios

²⁸ La apropiación es el liderazgo que debe ejercer el país socio sobre sus políticas y estrategias de desarrollo, a su rol en la coordinación de las acciones. La alineación es uno de los principios de la Declaración de París para mejorar la eficacia de la ayuda y se refiere al compromiso de los donantes para alinear su apoyo a las prioridades del país receptor. La armonización es la necesidad de que los donantes se coordinen entre sí compartiendo información con el país receptor.

comunes como la participación y el compromiso de todos, el diálogo y la igualdad de género destacando el compromiso de los Estados para prevenirla. Por último, se reafirmó que los países en desarrollo serían los responsables principales del propio desarrollo, pero que la UE asumiría su parte en los esfuerzos conjuntos en el marco de asociación.

Cumbre del G-20, en Pittsburgh, en 2009

En la cumbre se incluyeron por primera vez al representante de la OCDE. A partir de ahí, este organismo ha participado de manera activa en las reuniones ministeriales y Cumbres del G-20, apoyando la cooperación de las principales economías del mundo para favorecer la estabilidad financiera y el desarrollo.

Cumbre del G-20, Foro para la Cooperación Económica Internacional, en Toronto, en 2010

Se puso en marcha el Consenso de Seúl y el Plan de Acción Plurianual, basado en que una reducción duradera de la pobreza no llegaría a conseguirse sin un aumento sostenible y flexible, no sólo con la AOD, sino también con la movilización de todas las demás fuentes de financiación. Que no existía una única fórmula para lograr el éxito del desarrollo, por lo que se debía involucrar a otros países en desarrollo, teniendo en cuenta la propiedad nacional de las políticas como el determinante de su logro y éxito. Además, se tuvo en cuenta el reconocimiento del importante papel del sector privado para la creación empleo y riqueza bajo un marco normativo que apoyara la inversión y el crecimiento.

IV Conferencia de Países Menos Desarrollados, en Estambul, en 2011

Durante esta conferencia se demandó una nueva Arquitectura Internacional para el Desarrollo dirigida al apoyo de dichos países en su lucha para desarrollar las economías y librarse de la dependencia a la ayuda. Tal arquitectura reestructuraría a la AOD en cinco aspectos: financiación (incluyendo AOD, inversión financiera directa y movilización de recursos domésticos), comercio, productos básicos, tecnología y adaptación, disminución

del cambio climático, reformas económicas del desarrollo (deuda externa y volatilidad de los precios de productos básicos) y la cooperación sur.

IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, en Busan, en 2011

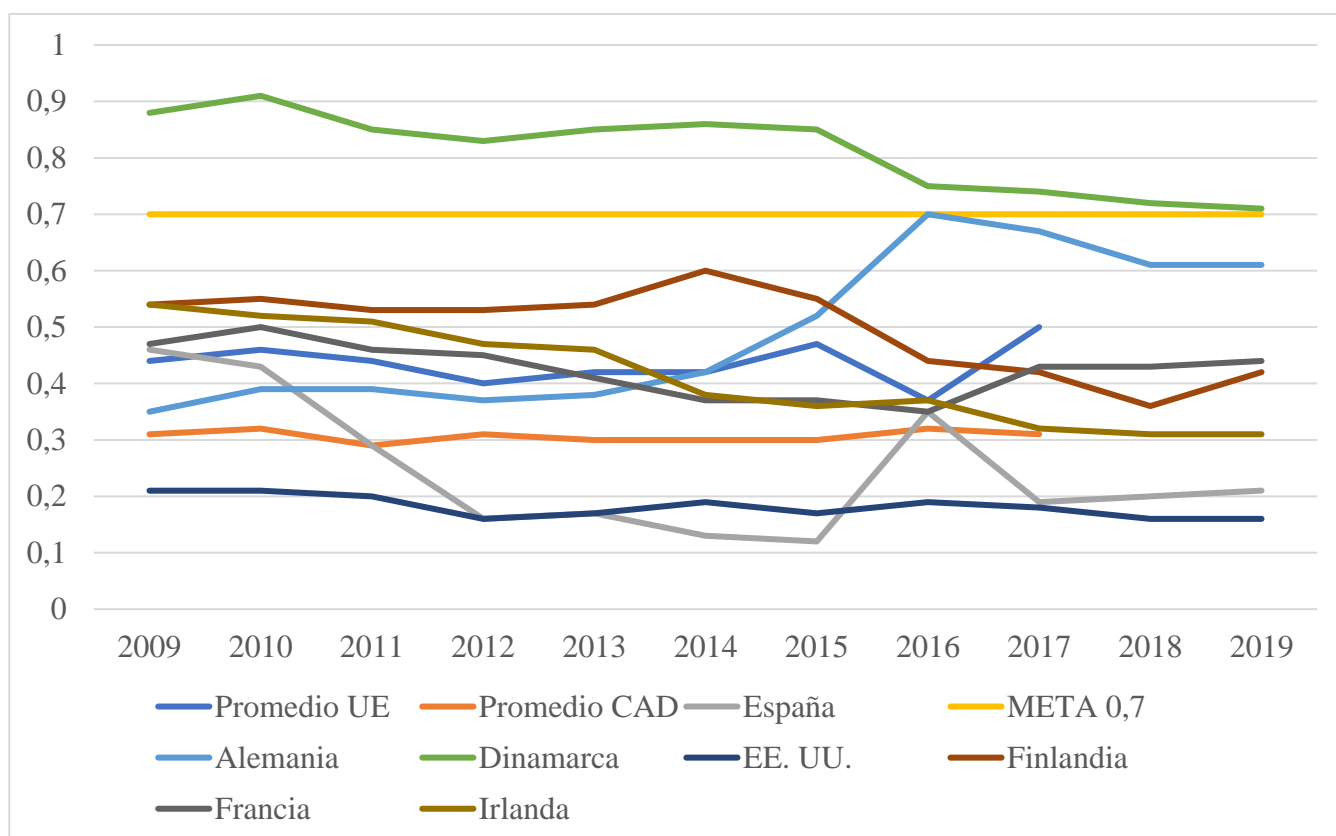
El Foro de Busan se edifica sobre los principios del III Foro de Alto Nivel, en Ghana, en 2008, donde se comprobó que mejoró la calidad de la cooperación al desarrollo. Sin embargo, se reconoció que los avances fueron desiguales, lentos y sin lograr los alcances requeridos. Se comprendió, pues, que la cooperación al desarrollo es compleja en su estructura, tanto por el gran número de agentes estatales y no estatales, como por las fases de la cooperación entre países: renta media, cooperación Sur-Sur, cooperación triangular, organizaciones civiles y actores privados. Durante el Foro se destacó la función del sector privado como agente que promueve la innovación, crea riqueza, ingresos y empleos y moviliza recursos nacionales contribuyendo a la reducción de la pobreza. Asimismo, se definieron unos principios base de todas las formas de cooperación al desarrollo: la apropiación de prioridades de los países en desarrollo, enfoque de resultados, transparencia, alianzas y responsabilidad compartida. Se establecieron una serie de objetivos: desligar la ayuda estableciendo como meta 2012; alcanzar la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres; apoyar a las organizaciones de la sociedad civil para que la población pueda reclamar sus derechos, ayudando a estructurar políticas, promoviendo el enfoque de derechos y fiscalizando la puesta en práctica. Se destacó la importancia de anticiparse a la ayuda a medio plazo; de que las medidas para disminuir la fragmentación no llevan a una reducción ni en la calidad ni en el volumen; y de establecer unos indicadores relevantes, con sus metas, para vigilar el progreso de forma continua, mediante una nueva Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, estableciendo como meta el 2012 y 2013 para todos ellos (Correa, 2012, p. 44).

El Foro de Busan constituyó el nuevo mecanismo para medir la eficacia de la ayuda. Es importante destacar que, tras la crisis económica mundial, existió una preocupación por los volúmenes de ayuda, debido a que muchos países la redujeron sin llegar a alcanzar la meta del 0,7% de su PIB a la AOD, estableciendo 2015 como el año para lograrlo y el año 2010 para una meta intermedia del 0,51%, la cual no fue alcanzada por varios países (OCDE, 2012; Oxfam Intermón, 2020). En 2010 lograron la meta intermedia Reino Unido,

Francia, Países Bajos, Suecia, Noruega, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Luxemburgo e Irlanda; y alcanzaron el 0,7% para 2015: Reino Unido, Suecia, Países Bajos, Noruega, Dinamarca y Luxemburgo. España aportó el 0,43% para 2010 y el 0,12% para 2015.

Figura 1

Objetivo 0,7% desde 2009 a 2019



Nota. Gráfica sobre la Meta 0,7% de algunos países junto al promedio del CAD y la UE. Tomado de *Realidad ayuda*, por Oxfam Intermón, 2020 <http://www.realidadayuda.org/analizar-la-ayuda/con-cuanto-se-ayuda>

La AOD ha crecido como puede observarse en la figura 1. Según la OCDE durante el 2020 se ha registrado el volumen de AOD más alto, pero cada vez más bajo respecto al PIB. Según el informe *World Economic Situation and Prospects* de la ONU en 2012, la crisis financiera internacional repercute en la financiación para el desarrollo, tanto en los

flujos privados como en la AOD (United Nations, 2012, pp. 67-68). Esto lleva a una bajada futura, o quizás, una estabilización de la ayuda programable por país. *El Report on Aid Predictability* de la OCDE en 2011, vaticinó que la ayuda programable crecería un 2% por año, desde el 2010 hasta el 2013. Sin embargo, se equivocó, pues la ayuda ha continuado un trascurso regular hasta el año 2020. Esto ha llevado a una reducción de los fondos destinados a la cooperación internacional e incluso cambios de las zonas prioritarias de los donantes. En situación de crisis la eficacia de la ayuda toma relevancia, debido a que este concepto debe exigir productividad y, por ende, deben involucrarse todos los actores para ofrecer más control durante los proyectos.

2.7. La influencia de la globalización en la cooperación internacional para el desarrollo

La globalización ha tenido una dimensión económica que enlaza con las teorías neoliberales del Consenso de Washington de los años ochenta. La globalización puede definirse como el intento de modelar un sistema de interconexión mundial basado en políticas económicas neoliberales (Vaquero, 2000, p. 36). En la globalización obtiene significación las corporaciones transnacionales, las cuales son el agente más privilegiado de la globalización por su relevancia en lo que representan de manera cuantitativa, por su grado alto de cohesión, por ser pocas –tienen relaciones directas e indirectas– y por su capacidad de intervención que, a solas y más aún cuando se combinan, superan fácilmente a la de sus interlocutores públicos (Martínez González Tablas, 2000). Fukuyama (1992) explicaba “el fin de la historia”, ya que, tras el colapso comunista, el único sistema alternativo viable para la sociedad actual era la democracia liberal y la economía de mercado (p. 6). Ohmae (1990) trataba el concepto de globalización al hablar de las nuevas estrategias de las grandes empresas. Las teorías de Ohmae fueron seguidas por la escuela norteamericana que observaban en la expansión de las empresas transnacionales el crecimiento de la productividad y la reinserción económica en las nuevas economías globales.

El FMI y el BM asumieron las hipótesis de la globalización económica. El FMI, que venía aplicando el PAE, continuó postulando en los noventa la austeridad, la privatización y la liberalización de los mercados, acompañado de la inversión extranjera. El BM defendía un papel más activo del Estado, siempre que existiera una armonización con el mercado. Esto significaba que el Estado debía tener una intervención escasa y debía someter de forma continua su intervención a las instrucciones y doctrinas del mercado internacional y del mercado interno (Stiglitz, 2002; Aristizábal, 2011).

La cooperación para el desarrollo se convirtió en un instrumento de ayuda en la entrega de recursos para que los países pobres pudieran conseguir el desarrollo y reemplazar las carencias de capital.

Algunas organizaciones emplearon la ayuda exterior para abrir mercados para compañías. La ayuda exterior era canalizada mediante proyectos controlados por estadísticas económicas externas y con un escaso conocimiento del contexto de los países. Una etapa en la que la cooperación internacional posibilitó traspasar tecnología de Norte a Sur, a través de planes y proyectos con ayuda de las agencias de cooperación para promocionar el crecimiento. Sin embargo, debido a las empobrecidas y pocas capacidades de los gobiernos locales y estatales, no fue positivo y se produjeron transformaciones en las agencias de cooperación. Por un lado, los países más pobres comenzaron a ser beneficiados con préstamos y, por otra parte, la ayuda pasó a ser más concesional. Las bases fueron establecidas para un sistema de ayuda centrado más en las políticas exteriores de los gobiernos del Norte que en la reducción de la pobreza. Los gobiernos del Sur tenían un poder mínimo para el control de las asignaciones de ayuda.

Durante estos cambios, los donantes empezaron a descubrir que prestar ayuda pasa a ser valorado, criticado y sacado a debate en los foros internacionales de los países receptores. Por ello, a modo de síntesis, se desataron graves problemas entre donantes y receptores, con el CAD como árbitro. Los donantes intentaron imponer unas reglas del juego que se acataran para que no se corrompiera la ayuda convirtiéndose en competencia desleal. Ante la expectación de los receptores, el CAD intentó poner orden en la utilización de unos mecanismos dados para cooperar, pero se prestaron a manejos perversos –como el comercio de armas– y falseadores de la competencia –cuando los intereses económicos y comerciales de los donantes se convirtieron en el núcleo de los procedimientos de ayuda–.

Por ende, desde el comienzo de la cooperación surgen problemas y cuestiones que le dan un crudo aspecto a la realidad.

No podemos olvidar que una de las partes que ha marcado la consolidación de la cooperación fue el conflicto de las superpotencias. La cooperación ha sido, desde sus inicios políticos y geoestratégicos, un suplemento de la política exterior y comercial. Así, se iniciaba un proceso que, en algunas ocasiones, se sigue sustentando en el fondo de las relaciones de cooperación. Los países donantes desempeñaban su condición política dirigida a los países más alineados en su ideología política. La Guerra Fría constituyó uno de los criterios fundamentales de la adjudicación de la ayuda. Asimismo, se ejercía un condicionante económico, debido a la existencia de una unión de las ayudas que imponía a los receptores obtener los materiales y productos de las empresas de los donantes importados fundamentales para ejecutar los proyectos financiados con ayudas.

No obstante, esta visión de la cooperación al desarrollo no podía mantenerse indiferente ante los cambios políticos y económicos de los ochenta. La pobreza, la población, la alimentación, las enfermedades, el papel de la mujer, el narcotráfico o el medio ambiente se convirtieron en desafíos mundiales.

2.8. La era del postdesarrollo

En 1992, Wolfgang Sachs dijo que “los últimos 40 años pueden denominarse la era del desarrollo. Esta época llega a su fin” (Sachs, 1992, p. 1). Si ya terminaba el desarrollo, habría que establecer una nueva etapa. Algunos teóricos comenzaron a hablar de la era del postdesarrollo (Escobar, 1991, pp. 135). Según Rahnema y Bawtree (1997), la palabra postdesarrollo se usó por primera vez en 1991 en un coloquio internacional celebrado en Ginebra. A partir de ahí, se ha producido un debate con diferentes reacciones de todo el repertorio político y académico.

En los últimos setenta años, el concepto sobre el desarrollo ha visto tres momentos importantes: la teoría de la modernización en las décadas de los cincuenta y sesenta, con sus teorías aliadas de crecimiento y desarrollo; la teoría de la dependencia y perspectivas

relacionadas en los años sesenta y setenta; y aproximaciones críticas al desarrollo como discurso cultural en la segunda mitad de la década de los ochenta y los noventa.

En los años ochenta, críticos de todo el mundo cuestionaron el concepto de desarrollo. Analizaron el desarrollo como un discurso occidental que obraba como un potente instrumento para la producción cultural, social y económico del Tercer Mundo (Ferguson, 1990; Apffel-Marglin y Marglin, 1990; Escobar; 1996; Rist, 1997). Los tres momentos mencionados pueden ser estructurados en base a los primeros modelos de los cuales emergieron: teorías liberales, marxistas y postestructuralistas (Escobar, 2005, p. 1).

La concepción de postdesarrollo viene de la crítica postestructuralista. La motivación de esta crítica no fue proponer otra interpretación del desarrollo, sino debatir los métodos en que Asia, África y Latinoamérica llegaron a ser tratadas como subdesarrolladas (Escobar, 2005, 2).

El desagrado con el desarrollo en muchas partes del Tercer Mundo fue lo que originó la idea del postdesarrollo. Esto representaba una etapa en la que el desarrollo ya no sería el organizador esencial de la vida social (Escobar, 1991). Una etapa en la que el desarrollo no tomaría lugar “sólo bajo la mirada de Occidente” (Mohanty, 1991). La necesidad de depender menos de los conocimientos de expertos y más de los propósitos de la gente común de edificar sociedades más humanas, culturales y sostenibles (Escobar, 2005, p. 3).

Según Escobar (2005), el postdesarrollo hace referencia a:

Crear discursos que no estén tan mediados por la construcción del desarrollo; transformar las prácticas de saber y hacer y la economía política de la verdad que define al régimen del desarrollo; y visibilizar los métodos de conocimiento elaborados por los que supuestamente son los objetos del desarrollo, para que puedan transformarse en sujetos y actores. Para conseguirlo, debe enfocarse en las adaptaciones, subversiones y resistencias que localmente la gente realiza en relación con las interacciones del desarrollo y destacarse los planes alternativos realizados por movimientos sociales al encontrarse con proyectos de desarrollo (p. 3).

El Proceso de Comunidades Negras (PCN), del Pacífico Sur colombiano es un ejemplo. Las comunidades reclamaron su derecho como productores y elaboraron una ecología política alternativa basada en sostenibilidad, autonomía, diversidad y economías que no se conforman a la idea dominante del desarrollo (Escobar, 1999).

Estos métodos de optar por visiones alternativas fueron elementos de críticas y réplicas en la segunda mitad de los noventa. Podría considerarse el cuarto momento en la historia del conocimiento del desarrollo. Un resultado de este debate fue una escuela del postdesarrollo de orientación postestructuralista. Entre las críticas al postdesarrollo pueden identificarse tres objeciones: pasan por alto la pobreza y el capitalismo; presentan una perspectiva generalizada del desarrollo; romantizaron las tradiciones locales y los movimientos sociales olvidando que lo local también se modela con relaciones de poder (Berger 1995; Lehmann, 1997; Crew y Harrison, 1998; Kiely, 1999; Pieterse, 1998; Storey, 2000; Escobar, 2000).

Este escenario presentó la fijación de nuevas corrientes y campos, desde la década de los ochenta, como el postestructuralismo, la teoría feminista, los estudios étnicos y el medio ambiente, que ofrecieron otra manera de comprender cómo trabaja el desarrollo. Los críticos del postdesarrollo establecieron que el postestructuralismo no tiene en cuenta la realidad de la pobreza y el capitalismo, debido que para éstos no es un factor clave porque se basa en la suposición marxista o liberal de que el discurso no es material. Esto no logra observar que la modernidad y el capitalismo son a la vez métodos de discurso y de práctica.

El debate del postdesarrollo ha ayudado a producir acercamientos eclécticos y pragmáticos. Debido a estos cuestionamientos, muchos autores han adoptado elementos de diferentes paradigmas (Gardner y Lewis, 1996; Peet y Hartwick, 1999; Arce y Long, 2000; Schech y Haggis, 2000). El hecho en cuanto a una serie de cuestiones que incluyen: la desaprobación del desarrollo en espacios locales, como el caso del PCN; la representación de movimientos sociales desde redes locales y globales; el contacto entre economía política y análisis cultural en temas de desarrollo; la relación entre desarrollo y modernidad para ahondar en las críticas postestructuralistas sin dejar de lado las críticas liberales y marxistas. Estas tendencias están llevando a una nueva conceptualización de cómo funciona y cambia el desarrollo (Escobar, 2005).

Arce y Long (2000), realizaron un proyecto de pluralización de la modernidad focalizándose en el “contratrabajo”²⁹ sobre el desarrollo de grupos locales (p. 8), que ya introdujo anteriormente Parkin (1995, p. 144) en su estudio del entrelazamiento del conocimiento y la práctica religiosa y médica (islámica y no islámica). Se enfocaron en los métodos en que las ideas y prácticas modernas son útiles y reinsertadas en la vida local, llegando a ser modernidades variadas (Arce y Long, 2000, p. 87).

Bebbington (2000) hizo referencia a la configuración de un concepto del desarrollo que fuera alternativa y desarrollista, crítico y práctico, dirigido a la noción de sustento (p. 497). Fagan (1999) sugirió que la política cultural del postdesarrollo debe tener su punto de inicio en la vida y lucha cotidiana de un conjunto específico de personas, concretamente mujeres (p. 187). Diawara (2000) abogó por un modelo parecido al considerar los diversos conocimientos locales que estén presentes en los encuentros del desarrollo (p. 368). Otro núcleo discursivo fue la relación entre postdesarrollo, feminismo y teoría poscolonial. Sylvestre (1999) advirtió sobre el resultado que tiene en nuestros discursos sobre el mundo la distancia que nos separa de quienes hablamos. Otros autores hallaron en el género y la pobreza un espacio óptimo para unir factores del postdesarrollo, la teoría poscolonial, economía política y feminismo para conseguir un nuevo concepto de desarrollo manteniendo una perspectiva crítica hacia al etnocentrismo y las exclusiones que anteriormente definían las representaciones desarrollistas de la mujer (Marchand y Parpart, 1995; Gardner y Lewis, 1996; Schech y Haggis, 2000).

La capacidad del postdesarrollo en llegar a ser un imaginario social eficaz puede estar en manos de la forma en que evaluemos la situación actual en la historia de la modernidad.

²⁹ Referido a los cambios que un grupo social realiza en cualquier intervención de desarrollo al establecer un proyecto, tecnología, modo de conocimiento, en un universo cultural otorgándole un sentido propio. La contra-labor combina características de contextos y tradiciones sociales y culturales en formas que cambian la intervención de modos significativos. Para el autor hay que identificar y fomentar los elementos de la contra-labor que sean culturalmente importantes y contribuyan a un empoderamiento político. Los activistas del PCN realizaron contra-labor en métodos de conservación de la biodiversidad, una propuesta híbrida con estrategias modernas y locales.

Boaventura de Sousa Santos (2002) señaló la falta de pensamiento para ofrecer soluciones modernas a problemas modernos. Santos destacó que se está propagando el modelo de la modernidad en dos sentidos. Uno, epistemológicamente, que implica un descenso de la influencia de la ciencia moderna y el comienzo a una variedad de formas de conocimiento. Y otro, sociopolíticamente, en el que el cambio es entre el capitalismo global y las configuraciones ascendentes de las cuales apreciamos algunos hechos en los movimientos sociales actuales y eventos como el Foro Social Mundial. El factor destacado de este cambio es una tensión entre los cometidos de la modernidad de regulación³⁰ y la emancipación social³¹, vinculadas al ascendente desequilibrio entre expectativas y experiencia. Las dos tendencias se han vuelto contradictorias con la globalización neoliberal. La utilización de estas contradicciones por la ciencia y el mercado está en crisis. Por ende, la necesidad de un cambio paradigmático que otorgue nuevos modos de pensar el problema de regulación y emancipación social. Con la finalidad de una aproximación a la teoría social, se ha direccionado al “postmodernismo oposicional” (Santos, 2002, pp. 13-14).

Para Santos, la globalización no es la fase última de la modernidad capitalista, sino el inicio de algo reciente (Santos, 2000, p. 199). Coincide con las propuestas de los autores del postdesarrollo. Sin embargo, hay que examinar las situaciones sociales necesarias para instaurar esta visión. Uno de los resultados del fracaso de la ciencia y el mercado en dar soluciones a los problemas es que el predominio de la exclusión sobre la inclusión (Santos, 2002, p. 2). La dimensión de la clase excluida cambia según la centralidad del país en el sistema mundial, pero es aplastante en Asia, África y Latinoamérica (Escobar, 2005, p. 8).

La consecuencia es un nuevo tipo de fascismo social como un régimen social (Santos, 2002, p. 435). Esto coexiste con sociedades democráticas. Este fascismo opera en fines de exclusión espacial, inseguridad, el fascismo financiero, que dictamina la marginación de regiones y países enteros que no cumplen las condiciones para el capital como establece el FMI y sus fieles asesores (Santos, 2002, pp. 447-458). Este es el mundo

³⁰ Normas, instituciones y prácticas que estabilizan las expectativas, basadas en los principios de Estado, mercado y comunidad. Establecidas para asegurar el orden de la sociedad.

³¹ Reta al orden creado por la regulación en pos de una regulación distinta.

que se está originando con la globalización hegemónica. Solo hay que observar a Colombia, Sudán u Oriente Medio para darse cuenta de que es una imagen de lo que está pasando en muchas partes del mundo.

Bajo la perspectiva de Alain Joxe (2002), lo que presenciamos desde la primera Guerra del Golfo es el crecimiento de un imperio que obra mediante el manejo desigual y específico de la violencia, el control territorial, masacres subcontratadas y pequeñas guerras, para lograr la imposición del capitalismo neoliberal. Está en juego la regulación de un futuro de violencia global. Este imperio regula el desorden mediante medios financieros y militares, llevando al caos para conseguir una paz depredadora en beneficio de una estirpe noble global y dejando huellas de pobreza y tormento. Un imperio que no adquiere responsabilidad por el bienestar de a quienes gobierna. Como destaca Joxe (2002):

Carecemos de palabras para describir este nuevo sistema. El liderazgo a través del caos, una doctrina que una escuela europea racional no imaginaría, encamina al debilitamiento de los Estados mediante la soberanía de corporaciones y mercados (pp. 78-213).

El contexto de la teoría del desarrollo se situaba marcado en un conjunto de posiciones. Sin embargo, los problemas del desarrollo siguen siendo escenario de debate. La globalización económica ha logrado una fuerza que los debates sobre el origen del desarrollo pasan a un segundo plano. El estudio de la pobreza sigue teniendo en su cartelera el tema de la justicia y el desarrollo. Para la gran mayoría de estos movimientos el desarrollo tradicional, el que presenta el neoliberalismo, no es una alternativa. Hay otras opciones que exponen otros movimientos e intelectuales. Se deja claro que otro desarrollo es posible. Debido a las ideas de estos movimientos, se abre el camino para repensar la globalización y el desarrollo.

Reflexionar acerca del desarrollo y la modernidad podría abrir ventanas a grandes posibilidades. Si consideramos que es necesario superar la modernidad o plantear que estamos en una etapa de cambio paradigmático, los conceptos de desarrollo y Tercer Mundo pertenecen al pasado. Ya no puede pensarse en la modernidad como algo singular, como el camino para todas las trayectorias. Por el contrario, la modernidad debería establecerse como una auténtica multiplicidad donde los caminos son múltiples y puede acabar en varios estados. Los últimos movimientos sociales son una señal de ello. Imaginar

después del desarrollo o del Tercer Mundo podría ser un aspecto que llevaría a concebir algo más allá de la modernidad y los regímenes de economía, guerra, colonización, explotación de la naturaleza y las personas que la modernidad ha causado en su representación imperial global (Escobar, 2005).

CAPÍTULO III

LA POLÍTICA DE LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO

1. AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO: CONCEPTOS, FORMAS Y TIPOLOGÍA

Cuando se trata el estudio de la AOD, debe realizarse una conceptualización teórica, la cual será de utilidad para trazar la estructura de los diversos aspectos que componen el objeto de estudio. Por ello, se analizarán los principales donantes, con el papel determinante del CAD, unido a los diversos modos que se incluyen en la AOD.

1.1. Conceptualización de la ayuda al desarrollo y la ayuda oficial al desarrollo

Dentro de la cooperación para el desarrollo, la ayuda al desarrollo es un concepto más restrictivo. Se refiere a los modelos de transferencia de recursos de un país desarrollado a otro menos desarrollado, realizados con cierto grado de concesionalidad por parte de la instancia, gubernamental o no, que aporta la ayuda (Gómez Galán y Sanahuja, 1999, p. 19).

Son varios los conceptos que aparecen sobre la AOD pero que, sin embargo, tienen características generales. La AOD, según Albuquerque (1992):

Es una aportación de fuentes externas, ya sea bilateral o multilateral, dotada a países subdesarrollados en condiciones concesionales, con el objetivo de financiar programas o proyectos de desarrollo económico y social en ellos, excluyendo las inversiones extranjeras, los préstamos de los bancos comerciales y los créditos a la exportación (p. 23).

Para Gómez Gil (1994) la AOD son flujos económicos dirigidos a los países en desarrollo y a las instituciones multilaterales que impulsan acciones en estos países. Gómez Galán y Sanahuja (1999) afirman que la AOD tiene un carácter especial por tener origen público y dar respuesta a unas características similares para todos los donantes (p. 19). La definición del CAD de la OCDE, adoptada en 1971, y aún en vigor, es la más aceptada:

La AOD son los flujos que las agencias oficiales, incluidos los gobiernos estatales y locales, o sus agencias ejecutivas, destinan a los países en desarrollo y a las

instituciones multilaterales (Cunega y Ruiz Sanjuán, 2015, p. 35), y que en cada operación tienen como objetivo principal la promoción del desarrollo económico y el bienestar social de los países en desarrollo y deben ser de carácter concesional conteniendo un elemento de donación de al menos el 25% (Cunega y Ruiz Sanjuán, 2015, p. 36).

Sin embargo, no toda ayuda económica dirigida a los países subdesarrollados puede considerarse como AOD, pues debe satisfacer las siguientes condiciones:

1. Debe ser otorgada por el sector público, considerando como tal a los Gobiernos nacionales, principales donantes, así como a los organismos dedicados a la cooperación al desarrollo (como el BM, el PNUD o el BID) y a los Gobiernos locales y regionales o por agencias dependientes de ellos, en países con un alto grado de descentralización política y administrativa, como el caso de España.
2. La ayuda debe concederse y utilizarse bajo el objetivo primordial de la promoción del desarrollo económico y el bienestar social, sin admitir la ayuda militar. Esto último no se ha cumplido en muchos casos. La ayuda no ha de tener fines exclusivamente comerciales –admitiendo como objetivo secundario la promoción comercial–, como la financiación de exportaciones del país donante.
3. El país beneficiario debe ser un país en desarrollo. Esto significa que el país debe estar incluido en la lista de países en desarrollo elaborada por el CAD de la OCDE, o bien a organismos multilaterales de desarrollo (OMUDES), como las Naciones Unidas, PNUD, OMS, OIT, UNICEF, etc.
4. Las transferencias han de tener un elemento de concesionalidad, es decir, que la ayuda se conceda como donación o bien que, en caso de establecerse como préstamo (ayuda reembolsable³²), se otorgue a un tipo de interés por debajo del mercado y con un elemento de donación de al menos el 25%. Este punto cambia notablemente con la reforma en la Reunión de Alto Nivel del CAD en 2014, que modifica el modo de contabilizar la ayuda reembolsable y las normas para su contabilización como AOD. Según el tipo de país destinatario de la ayuda

³² Transparencias de Ayuda Oficial al Desarrollo con carácter de préstamos, debido a que necesitan un reembolso por parte del país receptor. Por lo que, genera deuda con el país donante.

reembolsable, el elemento de donación exigido varía entre un 10% y un 45%. En cuanto a la tasa de descuento de referencia, el cual se consideraba del 10%, tras la reforma se sitúa entre el 6% y el 9% dependiendo del país socio. La reforma entró en vigor en 2019, para su contabilización de los flujos de 2018.

Por ende, se excluyen de la AOD las inversiones extranjeras, aunque pudiesen contribuir al desarrollo, los préstamos de bancos comerciales, los créditos a la exportación, los créditos para adquirir armamento y otras formas de ayuda para la seguridad nacional (Andrés López y Molina de la Torre, 2000, p. 54).

La AOD ha tenido una evolución sucesiva desde su comienzo. Ha estado sujeta a gran cantidad de críticas y revisiones por usarse como artefacto económico y de política exterior: la evaluación de su impacto, sus condicionalidades, su computación y su difícil regulación. El resultado a estas críticas ha sido mejorar su eficacia, desligarla de los intereses económicos y comerciales de los donantes y focalizarla hacia los objetivos propios de los países en desarrollo, centrándose más en la calidad que en la cantidad de la ayuda. Los ODM y la Declaración de París marcaron la nueva dirección. La cooperación para el desarrollo abre la ventana a nuevas oportunidades de las sociedades que la reciben, por lo que los países desarrollados deben realizar un esfuerzo para lograr la Meta 0,7 (Oxfam Intermón, 2022).

La AOD es objeto de controversia, de debate, cuestionándose sobre las condiciones que deben reunir las acciones de los donantes para que puedan contabilizarse como AOD. Aquí se encuadra el debate sobre la ayuda genuina³³ y la ayuda inflada, reactivado debido al aumento de las cantidades de AOD que los donantes otorgan a asistir a los refugiados en los países de acogida, y que es contrario de la AOD originaria prevista para actuaciones en los países de origen. A través de las organizaciones de la sociedad civil, cada vez son más fuertes los reclamos sobre estos gastos, completamente necesarios, pero que no deben contabilizarse como AOD, sino adicionales a la misma (Oxfam Intermón, 2022).

³³ La ayuda genuina no debería contabilizar las ayudas a estudiantes o refugiados. Debería estar aparte de los intereses de la deuda. Se considera que estas formas son métodos de inflar la ayuda. De la AOD de calidad restan la ayuda inflada que aumenta las cifras, y la resta es la ayuda genuina, que es la ayuda de calidad.

Los criterios antes expuestos son importantes, primero, por establecer unos indicadores para asegurar la calidad de la ayuda y evitar que se presenten como AOD flujos de recursos con objetivos alejados al desarrollo económico y social del país receptor. Y, segundo, por establecer un rasero común con el que medir el esfuerzo que cada país realiza en este ámbito, a través de estadísticas internacionales comparables. Solo los recursos que cumplan estos criterios son considerados AOD y deben contabilizarse como tales por los donantes.

La suma de los distintos montos de recursos que componen la AOD puede expresarse en términos absolutos, sea en moneda nacional o en divisas, o como proporción del Producto Nacional Bruto (PNB)³⁴. La mayor parte de los países donantes ha aceptado como objetivo que su AOD llegue a ser el 0,7% del PNB³⁵ pero sólo algunos países lo han alcanzado.

Cabe analizar si la AOD es verdaderamente un instrumento de cooperación o si es un mecanismo más de política internacional de los países desarrollados, principales, casi únicos, donantes de AOD. Este concepto implica numerosos vicios políticos, que convierten a la ayuda en una herramienta más económica que de desarrollo propiamente dicha. Pero sin entrar en esta discusión, es preciso aludir a los países donantes, así como a su inserción dentro del CAD, foro de debate de la AOD a nivel mundial.

³⁴ El PIB mide el ingreso de los factores de producción al interior de los límites de la nación, sin tener en cuenta quién recibe el ingreso. El PNB mide el ingreso de los residentes en la economía, sin tener en cuenta si el ingreso proviene de la producción interna o del resto del mundo.

³⁵ La propuesta de que los países ricos dedicaran el 0,7% de su PNB en AOD fue en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo en Nueva Delhi, en 1968. El referente fue la Resolución de la Asamblea General 2626 de 1970, que estableció la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. En ella se citó que los países con una economía adelantada deberían aumentar de forma progresiva su asistencia oficial para el desarrollo a los países menos desarrollados y hacer los mayores esfuerzos para lograr, a mediados del Decenio, una cantidad neta mínima equivalente al 0,7% de su PNB a precios de mercado.

1.2. La Ayuda Oficial al Desarrollo y el Comité de Ayuda al Desarrollo

La AOD está muy vinculada al CAD, organismo que pertenece a la OCDE, debido a que los países integrantes de ésta son los principales donantes, aunque no los únicos. La OCDE es un organismo internacional que tiene como objetivo mejorar el bienestar social y económico de las personas de todo el mundo. La OCDE la componen 34 estados miembros, llamados países económicamente desarrollados, pues son los países con mayor capacidad de influencia mundial por ser los más poderosos económica y políticamente. Dentro de la OCDE, el CAD agrupa a los países donantes de la AOD que, asimismo, forman parte de la OCDE y se encarga de definir y realizar un seguimiento de los estándares globales en zonas claves de desarrollo.

Los miembros actuales del CAD son 28 donantes (más la CE): Alemania, Australia, Bélgica, Canadá, Corea, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España (miembro fundador de la OCDE e incorporada al CAD en 1991), Estados Unidos, Finlandia, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Suecia y Suiza, además de la Comisión de la Unión Europea. También, están el FMI, el BM y el PNUD, los cuales participan como observadores permanentes. Igualmente, son miembros de la OCDE, pero no del CAD: Chile, Estonia, Hungría, Israel, México y Turquía (Oxfam Intermón, 2022).

El CAD es el órgano principal de los países industrializados donantes de la AOD. Debe promover una estrategia de cooperación y ayuda al desarrollo coordinada, efectiva y con la financiación adecuada. Por ello, los miembros tienen que debatir las políticas de cooperación y los problemas del desarrollo, y proponer orientaciones precisas para la acción. Como foro de debate y formulación de políticas, el Comité no financia ni ejecuta proyectos. El CAD dirige recomendaciones a los órganos de la OCDE y a sus miembros de manera directa. El Comité se apoya en la Dirección General de Desarrollo de la OCDE, que actúa como Secretariado de la organización, además de proporcionarle estudios, informes y apoyo técnico (Gómez Galán y Sanahuja, 1999, p. 99).

El CAD fue creado en 1961, justamente después de la OCDE. En su germen se sitúa una iniciativa de EE. UU. que, hasta los años cincuenta había sido casi el único donante de ayuda al desarrollo para coordinar las actividades de los programas de ayuda que los países industrializados estaban haciendo en aquellos años. La creación del CAD, además, se

asienta en los esfuerzos internacionales de la I Década del Desarrollo de las Naciones Unidas, que llevaron a la creación de la mayor parte de las agencias bilaterales de cooperación, entre 1960 y 1962.

La importancia del CAD en la cooperación internacional y en la AOD se debe a que ha sido foro donde se ha discutido la orientación y las características de la ayuda. Fuera de dicho grupo de reunión solamente ha estado la ayuda de una serie de países de la OCDE cuyo interés en estos temas es secundario, de los países de la OPEP y el bloque socialista, desapareciendo ésta última tras la caída de los regímenes comunistas a finales de los años ochenta (López y Molina de la Torre, 2000, p. 56).

Las orientaciones y las políticas del CAD van desde las líneas estratégicas de la política al desarrollo y la cooperación hasta los criterios que aseguran la efectividad de los programas y proyectos. Éstas son el resultado de un amplio debate basado en la experiencia de sus miembros, Las políticas y orientaciones aprobadas en el CAD no son de aplicación obligatoria y su cumplimiento varía entre unos donantes y otros, según los sectores de cooperación.

El CAD cuenta con un mecanismo de examen para verificar las políticas de cooperación de sus miembros. El Comité recopiló las orientaciones en el *Manual de la Ayuda al Desarrollo: Principios del CAD para una ayuda eficaz*. A éste le han seguido otros, y todos han ido definiendo orientaciones comunes: asistencia técnica; asistencia a programas y proyectos; coordinación de los donantes; valoración previa de los proyectos; incorporación de la mujer y cuestiones de género; evaluación del impacto ambiental de los programas y proyectos; prácticas de licitación y suministro de bienes y servicios para programas de ayuda; criterios y normas aplicables en ayuda ligada; principios y criterios aplicables a la evaluación de la ayuda; buen gobierno; apoyo al sector privado mediante políticas de cooperación; asistencia para fortalecer las capacidades sobre el medio ambiente; y la asistencia en situaciones de conflicto, reconstrucción y procesos de paz. En este catálogo hay algunas cuestiones, como el caso de la ayuda ligada y el uso de créditos de apoyo a la exportación por parte de los donantes, que han sido objetos de debate dentro del CAD. El Comité, junto al apoyo de los países más favorables a mercados internacionales abiertos, ha ido aprobando pautas cada vez más restrictivas sobre ello. Aunque, estos créditos reúnen las condiciones de concesionalidad para ser AOD, en ocasiones llegan a ser considerados más objetivos comerciales que desarrollo, por la

incompatibilidad total o parcial existente entre los objetivos comerciales del donante y las necesidades de desarrollo del receptor. Otras discusiones, del lado de sectores liberales y neoliberales, destacan las distorsiones comerciales y la competencia desleal que supone dicho mecanismo (Oxfam Intermón, 2006, p. 102).

Como foro de discusión de la AOD, se destaca el esfuerzo realizado por la búsqueda del aumento de la eficacia de la ayuda. Dado que el volumen de la ayuda está condicionado por las políticas de los diferentes países, se ha decantado por mejorar la calidad de esta, tanto en condiciones financieras, como en la coordinación entre donantes y recursos externos e internos. Asimismo, se ha progresado en la evaluación de las políticas, programas y proyectos de desarrollo, la instauración de niveles mínimos de calidad en la selección y diseño de los proyectos y en los modos de adjudicar contratos financiados con la ayuda. No deben olvidarse los debates dentro del CAD sobre la coordinación de los programas de reforma económica de los receptores y los programas de ayuda al desarrollo impulsados por los donantes. Dentro del CAD hay un grupo de expertos, con gran prestigio internacional, que evalúan los proyectos. Sus trabajos han manifestado la necesidad de homogeneizar los métodos de evaluación y asegurar que las conclusiones y lecciones sean aprendidas para el futuro, tanto en el diseño como en la ejecución de los proyectos. Así pues, el CAD ha sido escenario de discusión sobre la AOD, tanto a nivel bilateral como multilateral, y ha enmarcado la normativa de los créditos al desarrollo, destacando el Consenso de la OCDE. El Consenso ha querido limitar el uso de créditos. Este Consenso aspira a ser mecanismo de disciplina internacional, pues establece un conjunto de condiciones para el de apoyo a la exportación y ha promovido herramientas más transparentes de licitación y contratos de adquisición de bienes y servicios dentro de los programas de ayuda, crédito a la exportación referidas a los plazos, tipos y grados de libertad según los países beneficiarios y el tipo de operaciones a desarrollar. Dentro del Consenso, los países miembros acordaron, tras calurosas negociaciones, el *Paquete Helsinki*, en 1991, que estableció una nueva disciplina en materia de crédito concesional y créditos de ayuda, afectando a dos factores: las restricciones geográficas en países de renta media-alta y los créditos de ayuda ligada para proyectos con viabilidad comercial (Gómez Galán y Sanahuja, 1999, p. 103). Bajo esa perspectiva geográfica, el nuevo Consenso de la OCDE impide la financiación concesional de proyectos en países que superen un determinado nivel de renta per cápita. Para que esto fuera imparcial, se estableció un

umbral objetivo, el cual sería señalado anualmente por el BM para el acceso a sus facilidades financieras a 17-20 años. Esto es fundamental para los países menos desarrollados con una renta per cápita más elevada, como el caso de algunos países latinoamericanos. Por este motivo, algunos países dejan de recibir estos créditos de tipo concesional, focalizándose en los países menos desarrollados (López y Molina de la Torre, 2000). Según Andrés López y Molina de la Torre (2000), esto supone un paso atrás en la cooperación internacional, debido a que, unido al principio de viabilidad comercial, no podrán financiarse con estos créditos aquellos proyectos que pueden ser viables si son financiados en las condiciones de créditos de mercado (p. 56). El Paquete Helsinki ha tenido efectos apreciables en los programas de crédito a la exportación de muchos países, entre ellos España, que han tenido la obligación a limitar el uso de este mecanismo (Gómez Galán y Sanahuja, 1999, p. 105).

Durante 1990 y 1995, el Comité ha ido estableciendo nuevas orientaciones sobre género y desarrollo, medio ambiente y participación democrática, las cuales son la muestra del consenso internacional originado en torno a la nueva agenda política de la cooperación al desarrollo. El CAD afirmó que una buena estrategia de desarrollo humano y sostenible debe integrar la promoción de la mujer y la igualdad entre sexos, la sostenibilidad ambiental, la democracia participativa, la promoción del sector privado, el fortalecimiento de la sociedad civil (incluyendo a las ONGs) y de las instituciones públicas y el buen gobierno. El CAD aprobó, en 1996, el informe *Modelando el Siglo XXI: la contribución de la cooperación al Desarrollo*, donde se resalta “la fatiga de la ayuda”³⁶, la cual se estaba observando tras el fin de la Guerra Fría. Este documento valoró la validez de las políticas de cooperación, proponiendo metas de desarrollo a alcanzar en el siglo XXI y estableciendo una nueva conexión entre los donantes y receptores, para que estos últimos tengan voz en los programas de cooperación.

El CAD es un foro unilateral, es decir, sólo está integrado por los países donantes que son, por su influencia política y económica mundial, los que toman las decisiones que conciernen a los países receptores. Este es uno de los problemas que siempre ha acompañado a la AOD, como es su excesivo factor economicista, olvidando elementos

³⁶ Tendencia al declive de los presupuestos de la AOD y el crecimiento de dudas respecto a su efectividad.

importantes para comprender la cooperación: nivel de estudios o disponibilidad de servicios sociales. A lo largo de la historia, el CAD ha dirigido multitud de procesos relacionados con la cooperación al desarrollo, destacando, particularmente, la Meta 0,7 y la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda. No obstante, hay que valorar su contribución positiva, aunque, en ocasiones, ha sido discutida por la lentitud de sus iniciativas y por la escasa capacidad para hacer que los Estados miembros cumplan con los compromisos asumidos (Oxfam Intermón, 2022).

El CAD elabora exámenes cada tres años de los programas de cooperación de sus miembros. En éstos, todos los miembros del CAD analizan y valoran la calidad y efectividad del programa de ayuda de cada uno de los países, cómo gestionan y la evolución de sus compromisos financieros. Los exámenes se han caracterizado por su tono crítico. El CAD publica un informe final de la revisión denominado *Development Co-operation Review Series*. El CAD es el único organismo internacional que realiza este tipo de revisión de sus políticas y programas. Además, el CAD publica otro informe anual, denominado *Cooperación al desarrollo: acciones y políticas de los miembros del CAD*, con información detallada de la evolución de la AOD y de otros montos financieros analizando las políticas de ayuda y las cuestiones fundamentales de la agenda internacional del desarrollo y las relaciones entre Norte y Sur, llegando a ser una de las publicaciones de referencia mundial sobre la ayuda al desarrollo. Además, el Comité es una de las principales fuentes de información estadística sobre los flujos de ayuda y otros recursos a los países en desarrollo y sobre endeudamiento externo. Los datos del CAD están basados en estadísticas oficiales y se recopilan con un método uniforme que establece comparaciones internacionales fiables. Estas estadísticas se difunden en una serie de publicaciones anuales que han llegado a ser una referencia obligatoria en este campo (Gómez Galán y Sanahuja, 1999, p. 106).

La AOD es prestada por los gobiernos nacionales y por los países del CAD, concretamente, pero estos no son los únicos agentes existentes dentro de la AOD. También están los organismos multilaterales y la cooperación descentralizada (proveniente de municipios y regiones, siendo el caso de España de especial relevancia). Por ende, debemos estudiar estos agentes y las formas de la cooperación al desarrollo que están dentro de la AOD para entender algunas críticas.

1.3. Las distintas formas de la Ayuda Oficial al Desarrollo

La aplicación de la AOD en los países en desarrollo puede darse de varias maneras, con argumentos a favor y en contra de cada una. Asimismo, existen intereses y grupos de presión en los países donantes, los cuales tienen cierto protagonismo para determinar el volumen y la forma concreta de la ayuda. Según Leelananda de Silva (1985, p. 19-30), estas formas de ayuda son: ayuda para programas, ayuda para proyectos, ayuda programable país, asistencia técnica, ayuda en alimentos, ayuda humanitaria y de emergencia.

La ayuda para programas

Este tipo de ayuda se basa en la característica keynesiana operando conforme al tipo de desarrollo dominante, procurando reducir el desequilibrio entre el ahorro interno y el intercambio exterior del país receptor a través de la inyección de capitales. Es una ayuda con mayor flexibilidad que la de los proyectos, donde un donante contribuye con recursos de AOD al país receptor para que los administre y maneje en el marco de sus presupuestos generales, pero invirtiéndolo en acciones dirigidas a conseguir los objetivos de los programas, así que, obliga al receptor a llevar a cabo políticas dirigidas a tal fin.

Esta ayuda no es destinada a un sector concreto. Sin embargo, suele atribuirse para ayudar al desarrollo de sectores sociales o económicos, como la ayuda a la balanza de pagos, los fondos de ayuda al equipamiento, la ayuda alimentaria, operaciones con deuda externa, con donación o conversión en proyectos de desarrollo, la ayuda humanitaria, entre otros.

Los enfoques basados en programas forman un modo de cooperación sustentado en apoyo coordinado a un programa local de desarrollo. Su particularidad, según el CAD, consta de lo siguiente: el liderazgo recae en el país u organización receptores; hay un programa integral y un marco presupuestario único; hay un proceso formal de coordinación entre donantes y para la concordancia de actuaciones sobre informes, presupuestos, gestión financiera y adquisiciones; se emplean sistemas locales para el diseño e implementación, gestión financiera, evaluación y seguimiento de los programas. El CAD define este tipo de ayuda como un concepto abierto, que no se limita a la ayuda del gobierno, aunque sea su

principal contraparte, sino, además, a otras organizaciones, como ONGs, cámaras de comercio, asociaciones u otros, siempre que se cumplan con las peculiaridades de antes. La ayuda para programas beneficia en la armonía de los donantes entre sí y con los países socios, facilita la apropiación y la consolidación de la capacidad institucional del país receptor, y posibilita la disminución de los costes derivados de la creación de sistemas paralelos de gestión. La discusión sobre este tipo de ayuda trata la complejidad para controlar el uso correcto que el país socio hace con los fondos que recibe (Oxfam Intermón, 2021).

De Silva (1985) expone que, tendencias de la economía internacional –la necesidad del ajuste estructural, el predominio de la capacidad de un superávit y el aumento de los déficits en la cuenta corriente– han conseguido que la ayuda para programas sea más adecuada que antes. Se debe perfeccionar el equilibrio entre la ayuda para proyectos y la empleada para programas. El mismo autor afirma que, la asistencia para corregir la balanza de pagos proporcionado por el FMI es una ayuda para programas, pero no es AOD por su baja concesionalidad. Los requisitos del FMI a los préstamos para programas están separados de estos, pues no son condiciones fundamentales en todos los préstamos para programas. La ayuda para programas propicia a los donantes incidir en la política general de un país, más que una ayuda para proyectos. Los requisitos para una ayuda para un proyecto están relacionadas al proyecto concreto. Sin embargo, para una ayuda a programas, como la realiza el FMI, podría asociarse con la política económica. El BM estableció un esquema para los préstamos de ajuste estructural –una especie de ayuda para programas–, para aumentar su influencia en la construcción de la política económica general. La carga de préstamos que los países en desarrollo contrajeron en los mercados privados, fue para programas más que para proyectos concretos. Casi no hubo requisitos para estos préstamos que presionan para elaborar una política económica nacional según determinados criterios. Es posible una estructura de ayuda para programas, por parte de la AOD, que habilite a las economías de los países en desarrollo el máximo uso posible de sus recursos domésticos. (De Silva, 1985, p. 24).

En la ayuda para programas se diferencian los enfoques territoriales y los sectoriales. El primero, pretende canalizar a través de un único programa de gastos toda la financiación externa que recibe un territorio: municipio, provincia o mancomunidad. El segundo, trata que toda ayuda externa que financia un sector concreto se canalice mediante

sistemas nacionales del país socio con un único programa de gastos (Oxfam Intermón, 2021).

En general, la ayuda para programas es una intervención estructurada, con límite de tiempo, que abarca un grupo de actividades con posibilidad de integrar varios sectores, temas o áreas geográficas. Estas actividades están planeadas para lograr unos resultados y contribuir a unos objetivos de desarrollo concretos, tanto a nivel global, de país, regional o sectorial. El programa tiene un alcance, enfoque y duración más amplia que los proyectos. Las acciones apoyadas en programas se inclinan más hacia el alineamiento y apropiación del país socio, facilitando la armonización entre los donantes, por lo que es una ayuda más previsible y eficaz.

La ayuda para proyectos

Un proyecto se define como una intervención individual para el desarrollo, frecuentemente enmarcada en un programa más extenso, cuya cuestión es alcanzar objetivos concretos con resultado predecible, concreto y tangible –construcción de carreteras, sistemas de irrigación, una central, un proyecto de desarrollo rural integrado– con recursos especificados dentro de un tiempo de ejecución específico (De Silva, 1985, p. 20). Si un proyecto se basa en un acto aislado inconexo de otros actos, fuera del marco de un programa, tiende a desgastar la eficacia y estimular la fragmentación de la ayuda. Los proyectos que elabore un donante deben estar integrados en un marco estratégico de actuación, estar armonizados con otros donantes e involucrarse al país socio (alineamiento y apropiación) (Oxfam Intermón, 2021).

La ayuda para proyectos es favorecida por los donantes, por su facilidad en el cálculo de los recursos a invertir. Está sujeta a una revisión y evaluación continua de los costes y beneficios. Beneficia al donante, debido a que facilita un nexo entre el donante y el receptor. La flaqueza de este tipo de ayuda es la escasa atención dedicada a la estructura general del desarrollo. La ayuda para programas, como método más flexible de asistencia, podría ofrecer resultados más acelerados en la expansión de la producción y la renta. El proceso común establecido en la financiación de un proyecto es tener presente sólo el componente de su intercambio exterior, dejando los costes locales al gobierno receptor.

Esta praxis lleva a la distorsión de los proyectos, a un aumento en la intensidad capital, con profundos componentes de intercambio exterior (De Silva, 1985).

Esta es una ayuda muy utilizada por el BM, el cual, aparte de los préstamos para ajustes estructurales, está obligado a canalizar sus recursos hacia proyectos. Teniendo en cuenta a los donantes bilaterales y multilaterales, el 60 o el 70 por ciento de la AOD se designa a proyectos. Es por ello, que tal consideración ha llevado a un crecimiento más sofisticado en la formulación del proyecto, su apreciación y evaluación. Y es que, su planificación es una disciplina académica fundamental, y prevé de una técnica vital para los gastos de ayuda, que analice de manera detallada bajo un estudio los costes y beneficios de la ayuda (De Silva, 1985).

Ayuda programable país

Oxfam Intermón (2021) establece que la ayuda programable es un concepto establecido por el CAD de la OCDE en el año 2007 para definir la cantidad de ayuda que puede ser objeto de una planificación plurianual por parte del donante con respecto al país socio y, sobre el cual, los países socios podrán intervenir de modo significativo. Por ende, se puede calcular restando del total de AOD todos aquellos factores que no son programables a nivel país, como la ayuda humanitaria, reducción de deuda externa, costos administrativos del donante, becas e investigación en países donantes, cooperación descentralizada, educación para el desarrollo, ayuda alimentara, contribuciones no marcadas a ONGs y ayudas a refugiados en el país donante.

Según la OCDE la ayuda programable país es un término más propio que la AOD para medir montos de ayuda que van al país receptor. Los factores que se restan se refieren a una ayuda imprevisible por naturaleza, a un tipo de ayuda que no sale de las fronteras del país donante, o que no está dentro de los acuerdos de cooperación con el gobierno del país receptor y no poder ser programada por éste. Es un tipo de ayuda más sensible de ajustarse con las estrategias y políticas de desarrollo definidas por los países socios y de consentir su apropiación. Según la OCDE, el 55% de la AOD de los países socios del CAD en el año 2012 fue de ayuda programable país, el 60% de la ayuda programable país se canalizó por ayuda bilateral, el 28% por ayuda multilateral y el 12% por ayuda multilateral. En 2012,

España otorgó el 35% de la AOD a ayuda programable país, según la OCDE (Oxfam Intermón, 2021).

Asistencia técnica

Quizá, el tipo de ayuda más antigua, en lo que a ayuda exterior se refiere. La asistencia técnica busca facilitar habilidades y capacidades técnicas y de gestión, estableciendo una capacidad propia en el país receptor para gestionar su desarrollo. En la asistencia técnica se hallan labores de asesoría, capacitación y apoyo institucional, frecuentemente realizadas por expertos de los países donantes, de las organizaciones internacionales o países en desarrollo más adelantados (Galán y Sanahuja, 1999, p. 28). Está formada por tres elementos: provisión de expertos y asesores tanto a nivel consultivo como operativo, capacitación y adiestramiento profesional y general y suministro de equipo en apoyo de los servicios nombrados anteriormente. Los proyectos de asistencia técnica pueden estimar todos estos elementos, uno o dos de ellos. Esta forma de ayuda ha posibilitado crear instituciones e infraestructuras de capacitación en los países en desarrollo, y ha contribuido a la instrucción de muchos ciudadanos en diversas áreas de especialización. No obstante, la responsabilidad de transferir conocimiento desde occidente origina un debate en cuanto a los beneficios y riesgos para el proceso de desarrollo del país receptor, ya que puede repercutir en la ideología de las culturas locales e instaurar nexos de dependencia con los países donantes (Cerdà Morales Padilla, 2003, p. 136). Los vínculos que origina es uno de sus principales defectos. Hay poco espacio para la participación de un tercer país. Otro factor de la vinculación es el empleo de asistencia técnica como un elemento de los proyectos del capital de forma directa partiendo de la identificación del proyecto y de las etapas del diseño. Dichos sucesos llevan a la crítica de definirla como ayuda distorsionada. El análisis de anterior a la inversión y la evaluación técnica de los proyectos que se sirven del estudio de los costes y los beneficios son factores importantes de la asistencia técnica, por lo que debería haber una objetividad sobre esta contribución (De Silva, 1985, p. 24).

La asistencia técnica se encuentra en el apoyo a las reformas económicas, al respeto de los derechos humanos, a las acciones de extensión agraria, a la protección del medio

ambiente, actividades de capacitación y de transferencia de tecnología y *know-how*³⁷ para la optimización del tejido productivo, al fortalecimiento de las instituciones públicas, como una reforma del sistema judicial, apoyo a los poderes locales, reformas de las políticas públicas de salud y educación, entre otras (Galán y Sanahuja, 1999, 28).

Los donantes y los receptores consideran la asistencia técnica como un elemento esencial en la cooperación. No obstante, en ocasiones, puede considerarse una transferencia que no se adecua a las necesidades del país receptor, por ejemplo, cuando se envía a un asesor externo que no conoce el contexto local y se pretende emplear equipos industriales complejos que los técnicos locales no conocen por su complejidad, o con la promoción de procedimientos productivos basados en el empleo intenso de recursos escasos en el país – capital y tecnología foránea– y no en el uso de recursos más abundantes, como la mano de obra. Estos casos pueden frenar el desarrollo de tecnología idónea en el Sur, desplazar los conocimientos locales, obtener un desarrollo deforme o reforzar la dependencia externa (Galán y Sanahuja, 1999, p. 29).

Los países en desarrollo requieren de asistencia técnica, debido a la escasa preparación para realizar actividades de desarrollo económico. El desarrollo de los recursos humanos, que es la meta primordial de la asistencia técnica, puede hacer necesaria una contribución de la ayuda, en forma de inversión de capital para el desarrollo económico.

Ayuda alimentaria

La ayuda alimentaria es una donación directa de alimentos o el acceso a líneas de crédito concesional o a ayuda no reembolsable para conseguir alimentos, por desabastecimiento en países en desarrollo o situaciones de emergencia (Galán y Sanahuja, 1999, 29). Esta ayuda trata de enviar alimentos para el consumo humano, como cereales, productos lácteos, grasas y aceites (De Silva, 1985, p. 28). La ayuda alimentaria está dentro de los programas de cooperación que se desarrollan en la mayoría de los países receptores, intentando asegurar una dieta adecuada a los países que no han alcanzado la autosuficiencia

³⁷ Es una de las superficies de actuación de la cooperación económica, la cual abarca todos los aspectos que puedan realizar un empleo más eficaz del potencial científico y tecnológico en el país donante y receptor.

alimentaria, que no pueden conseguirlos en el mercado mundial por sus rentas reducidas, que sufren hambrunas o en casos excepcionales, como desastres por sequías, inundaciones o terremotos, de emergencia o conflicto armado, es cuando puede llegar a ser vital (Galán y Sanahuja, 1999, p. 30).

La ayuda alimentaria, según la OCDE, puede ser de dos tipos:

- Ayuda alimentaria de emergencia: realizada a grupos predefinidos a corto plazo, mediante una distribución general gratuita o programas especiales de alimentación. Se distribuye de forma gratuita en situaciones de emergencia como conflictos civiles, desastres naturales o refugiados.
- Ayuda alimentaria de desarrollo: es un suministro para la alimentación humana bajo programas nacionales e internacionales, que incluye el presupuesto del transporte; ayuda alimentaria para proyectos; ayuda para venta al público cuando no se ha determinado el beneficiario (Álvarez Orellana, 2012, p. 305).

Gran parte de esta ayuda se realiza de forma bilateral. Pero también de manera multilateral a través del Programa Mundial de Alimentos (WFP). La ayuda del WFP va dirigida a proyectos, exceptuando una reserva a la ayuda alimentaria de emergencia. La ayuda a los proyectos de alimentos, realizada por el WFP, tiene objetivos concretos que pueden ser de nutrición (programas de nutrición en las escuelas) o subvención de proyectos de desarrollo (construir una carretera o un canal de riego), es decir, todo lo que conlleve una consecuencia alimentaria para el país receptor (Cerdà Morales Padilla, 2003, p. 137).

La ayuda alimentaria ha evolucionado, debido a que los donantes la usaban para dar salida a los excedentes agropecuarios que elaboraban sus políticas agrarias y para apoyar la internacionalización y el dominio de nuevos mercados para sus productores agropecuarios, que fue el caso de EE. UU. y la Comunidad Europea y su Política Agrícola Común.

Sin embargo, este tipo de ayuda también está supeditada a críticas: es un mecanismo de política extranjera creando sistemas de dependencia donante-receptor; tiene resultados opuestos en los precios agrícolas y la producción en los países receptores, ya que el incentivo de la producción de los alimentos disminuye; estimula el deseo de alimentos exóticos y otros que no pueden llegar a producirse en el país, por lo que lleva a un perjuicio en favor de las importaciones de alimentos (De Silva, 1985, p. 28); y la ayuda a proyectos

alimentarios no satisface las necesidades de los pobres ni trata instrumentos de desarrollo, como expone Oxfam Intermón (2005, p. 21) en su informe *Food aid or hidden dumping*. La venta subsidiada o las donaciones masivas agrarias tuvieron efectos negativos en los receptores: deprimían los precios, debilitaban la producción local y modificaba los hábitos de consumo de la población, ya que el producto donado desplazaba los productos locales, llegando el país receptor a depender de las importaciones, como el caso de la sustitución del maíz de trigo importado en algunas áreas de América Latina, además de deteriorar la seguridad alimentaria del país receptor e incluso, paradójicamente, a ser la causa del desabastecimiento y el hambre (Galán y Sanahuja, 1999). Incluso como ocurrió en otras situaciones en que la tecnología importada creó necesidades artificiales, llevó a un endeudamiento y originó dependencia, como ha sido demostrado en algunos países en desarrollo.

Para que esto no ocurra, los países donantes han llevado a cabo una norma para esta ayuda mediante el Convenio Internacional sobre Ayuda Alimentaria firmado, el primero, en 1967, y otro en 1995. Asimismo, dentro del CAD existen grupos de trabajo que discuten los problemas y establecen directrices para este tipo de ayuda. El resultado de estos convenios fue establecer estrategias de seguridad alimentaria para fomentar la producción local, mayor capacidad de autoabastecimiento y evitar la competencia desleal a la que puede llevar las donaciones o las importaciones subsidiadas. Por ello, la ayuda alimentaria suele estar acompañada de estrategias para la promoción eficiente y competitiva del sector agropecuario del país receptor. El Convenio de Ayuda Alimentaria en 1995 promocionó las compras locales y las transacciones triangulares entre países vecinos. Por ello, es habitual conseguir alimentos en mercados locales o países de la zona, en lugar de que sean transportados desde los países industrializados, llegando, así, a reactivar la producción y los mercados locales, evitando costes de transporte que consiguen elevar el precio de las operaciones de la ayuda alimentaria (Galán y Sanahuja, 1999, p. 31).

Lo importante sería establecer mecanismos que redujeran la ayuda alimentaria. Lo que se dedica a proyectos ha de reformarse y no suprimirse, porque, en algunos países, los programas de nutrición escolar han sido beneficiosos. No obstante, la autosuficiencia en alimentos es fundamental. El FMI estableció un plan para la financiación de alimentos, el cual fue un mecanismo para seguir con la dependencia en la importación y, a su vez, un instrumento para reducir los niveles de ayuda alimentaria.

Ayuda humanitaria y de emergencia

La ayuda humanitaria es la asistencia diseñada a salvar vidas, reducir el sufrimiento y sustentar y proteger la dignidad humana, en situaciones de emergencia y rehabilitación. Es un sector propio que está dentro de la AOD. Las Naciones Unidas estableció que la ayuda debe ser sólida con los siguientes principios (Oxfam Intermón, 2021):

- Humanidad: en cualquier lugar debe atenderse el sufrimiento humano, proteger la vida y la salud y garantizar el respeto de todos los seres humanos
- Imparcialidad: la ayuda humanitaria debe tener en cuenta la necesidad, priorizando las situaciones más urgentes, sin distinguir entre nacionalidad, sexo, raza, religión o ideología.
- Independencia: debe ser autónoma de los objetivos económicos, políticos, militares u otro concepto que cualquier agente humanitario pueda tener sobre las zonas donde se realice la labor.
- Neutralidad: los agentes humanitarios no deben actuar ni entrometerse en las hostilidades y controversias políticas, raciales, ideológicas o religiosas³⁸.

Existen tres bloques de ayuda humanitaria, según exponen Gómez Galán y Sanahuja (1999, pp. 31-34):

- De reconstrucción y rehabilitación: acciones menos inmediatas con un enfoque a más largo plazo, dirigidas a que el país receptor supere la crisis humanitaria.
- De emergencia: Un escenario de emergencia es el resultado de una crisis provocada por el ser humano o una catástrofe natural. Dentro de ella se establece la ayuda y servicios materiales de emergencia, la ayuda alimentaria de emergencia y la coordinación de los servicios de protección de la ayuda.
- De prevención de desastres: son actos dirigidos a disminuir y estar preparados a los riesgos de desastres.

Asimismo, existe la ayuda a los refugiados, coordinada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), que está unido a varias ONGs. Su

³⁸ De humanidad, independencia, imparcialidad, fijados en la Resolución 46/182 de la Asamblea General en 1991, y neutralidad, determinado en la 58/114 de 2006, para poder considerarla humanitaria.

objetivo es satisfacer las necesidades de los grupos desplazados y refugiados, las cuales no han tenido cobertura por la ayuda de emergencia. En esta, se procura establecer proyectos y programas para la reinserción, autosuficiencia o reintegración de los desplazados (Cerdà Morales Padilla, 2003, p. 138).

La ayuda humanitaria es imprevisible. No debe evaluarse su eficacia empleando los mismos indicadores que otras ayudas. Lo que deben hacer los países donantes es mejorar su capacidad de prevención y respuestas ante crisis, al igual que cooperar con los países socios para aumentar su resiliencia³⁹ para recuperarse lo antes posible. No es posible estudiar las intervenciones humanitarias separándolas del resto de intervenciones de desarrollo. El Enfoque Vinculación entre Ayuda de emergencia, rehabilitación y Desarrollo (VARD) defiende una unión entre las ayudas de emergencia y rehabilitación y la determinada al desarrollo, bajo una perspectiva que trata a las crisis humanitarias como una ocasión para reconstruir mejor (Oxfam Intermón, 2021).

La Comisión Europea recalca un aumento a la estrategia de seguridad alimentaria como mecanismo de base, bajo una ayuda financiera y de acciones de apoyo. La ayuda alimentaria ha sido reservada para las poblaciones más vulnerables de aquellos países que atraviesan una crisis o situaciones graves a través del Programa Temático de Seguridad Alimentaria (FSTP). La ayuda humanitaria de la UE se gestiona mediante la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO). El flujo de ayuda humanitaria y alimentaria ha aumentado desde 2001, situándose cerca de los mil cien millones de euros anuales (Torres Martínez, 2010, p. 70).

1.4. Cooperación bilateral, multilateral, multilateral y descentralizada

En las últimas décadas se ha ido originando una forma de cooperación internacional para el desarrollo, la cual podría delimitarse como un conjunto de diferentes agentes públicos y privados que, con participación y mediante diversos instrumentos, como

³⁹ Capacidad de un individuo, un hogar o comunidad para resistir, adaptarse y recuperarse de cambios bruscos.

recursos de ayuda financiera y técnica, transfieren a países en desarrollo para su promoción económica y social (Gayo y Moreno, 2013).

La mayor parte de los montos de cooperación internacional lo son de AOD. El concepto se afianza entre países donantes y países receptores, además de otras fuentes de financiación que complementan la AOD, entre las que destacan los flujos de ayuda que no son AOD, la inversión extranjera directa, las remesas y los ingresos de divisas por exportaciones. La AOD puede ser suministrada a través de préstamos o donaciones, y realizarse entre gobiernos nacionales formando la cooperación o ayuda bilateral (de país a país), entre organismos internacionales multilaterales (canalizada mediante instituciones públicas internacionales), de forma multilateral u organismos administrativos descentralizados (una forma de ayuda bilateral, pero con características propias). La cooperación técnica está dentro de la AOD, y los préstamos y subvenciones con objetivo militar están excluidos. Las peculiaridades de cada una son diversas, por lo que es conveniente realizar un análisis medurado.

Ayuda bilateral

La *ayuda bilateral* se puede definir como un método de canalización en la que el país donante proporciona AOD al país socio para hacer determinadas acciones, siendo ejecutadas directamente por una entidad pública del país beneficiario (gobierno socio u otros actores locales), por una entidad pública del país beneficiario (la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo [AECID]), o por medio de una ONG u otra entidad privada que trabaja en el país receptor (Oxfam Intermón, 2021). Es decir, procede de fuentes gubernamentales y se hace efectiva mediante donaciones y créditos oficiales, no sólo de gobierno a gobierno, sino también hacia beneficiarios institucionales privados de los países menos desarrollados. Así, en este tipo de ayuda, tanto el canal como la fuente es controlada por el gobierno que presta la ayuda.

Con esta definición, y bajo el concepto de condicionalidad de la ayuda, podría llegar a pensarse que la ayuda bilateral es más manipulable a intereses de los donantes. Y así ha sido en muchos casos. El CAD, junto a otros organismos internacionales, recomienda reducir el porcentaje de ayuda ligada del total de la ayuda desembolsada. Sin embargo, la

realidad es que el porcentaje todavía es muy alto, y más si consideramos el porcentaje de ayuda parcialmente desligada, donde aparecen restricciones en menor grado.

No obstante, ha aparecido una consideración profesional y técnica respecto a los compromisos de la ayuda y se han creado instituciones nacionales muy competentes, en algunos casos. A pesar de ello, la ayuda bilateral sigue siendo más manipulable porque permite al donante controlar la asignación y el empleo de recursos, facilitando su uso como mecanismo de política comercial o exterior. La ayuda bilateral puede estar más interesada en la promoción de intereses geoestratégicos del donante que en las necesidades de desarrollo (Oxfam Intermón, 2021). Ello lleva a que la ayuda se destina a aquellos países con los que se mantienen relaciones económicas o políticas, y no a los países más necesitados. Por ende, es curioso observar cómo coincide que los gobiernos con ideales más avanzados en cooperación y que contemplan la ayuda como una meta del desarrollo (sin prestar atención al mantenimiento del sistema militar, comercial, estratégico y económico internacional) son los que mantienen protagonismo en las Naciones Unidas y los que apuestan por el multilateralismo, sabiendo que éste es un buen método para controlar estos problemas (Andrés López y Molina de la Torre, 2000, p. 57).

No se debe obviar al CAD como foro de discusión y referencia de las políticas bilaterales. Hay un nexo entre la cooperación bilateral y la multilateral, puesto que una cooperación eficaz necesita de una mezcla de ambas. La calidad de la multilateral debe mejorar si la bilateral aumenta su fuerza. Se debe hacer referencia a la ayuda multilateral, pues en este mundo globalizado parece la forma más apta para lograr concienciación colectiva para la cooperación. El CAD recomienda aumentar la ayuda multilateral sobre la ayuda total, pues considera que la ayuda canalizada mediante organismos multilaterales es más neutra y eficaz (Oxfam Intermón, 2021).

Ayuda multilateral

La ayuda multilateral son contribuciones de los países donantes a los organismos multilaterales de desarrollo (OMUDES) a través de aportaciones obligatorias, para financiar la actividad de los organismos, o voluntarias, para ejecutar estrategias enfocadas al desarrollo del país receptor. De esta forma, la gestión queda en manos de agencias

internacionales y su desembolso⁴⁰ se efectúa a su propio criterio. El discurso justificativo de este tipo de cooperación es: los efectos de escala, que con fondos comunes se reducen costes; la naturaleza de algunas dificultades que superan los márgenes de un Estado; los efectos multiplicadores; y la legitimidad reconocida por la comunidad de donantes y los agentes en los países socios (Oxfam Intermón, 2021).

No obstante, los donantes muestran desconfianza para ampliar los fondos dirigidos a este tipo de ayuda, debido a que se pierde el control del destino de ésta. Al canalizar grandes flujos por medio de agencias multilaterales, los donantes persiguen no perder influencia en los mismos y ganar importancia en el procedimiento de elaboración e implementación de las políticas de las agencias multilaterales.

La ayuda multilateral se canaliza mediante instituciones públicas internacionales, entre las cuales, como afirman Andrés López y Molina de la Torre (2000), pueden diferenciarse tres tipos:

- Los organismos financieros multilaterales: FMI, BM y bancos regionales de desarrollo.
- Organismos internacionales con orientación técnico-funcional, bien del Sistema de Naciones Unidas, como el PNUD, FAO, UNESCO, OIT, UNCTAD, PNUMA, OMS..., o ajenos a él, como el Sistema Interamericano que comprende a la Organización de Estados Americanos y sus organismos especializados.
- Los fondos multilaterales que financian de forma directa o indirecta proyectos de desarrollo como fin, como es el caso del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) o el Fondo de las Naciones Unidas en Materia de Asistencia a la Población (FNUAP), entre los Fondos del Sistema de Naciones Unidas u otros intergubernamentales como el Fondo de la OPEP para el Desarrollo Internacional (p. 59).

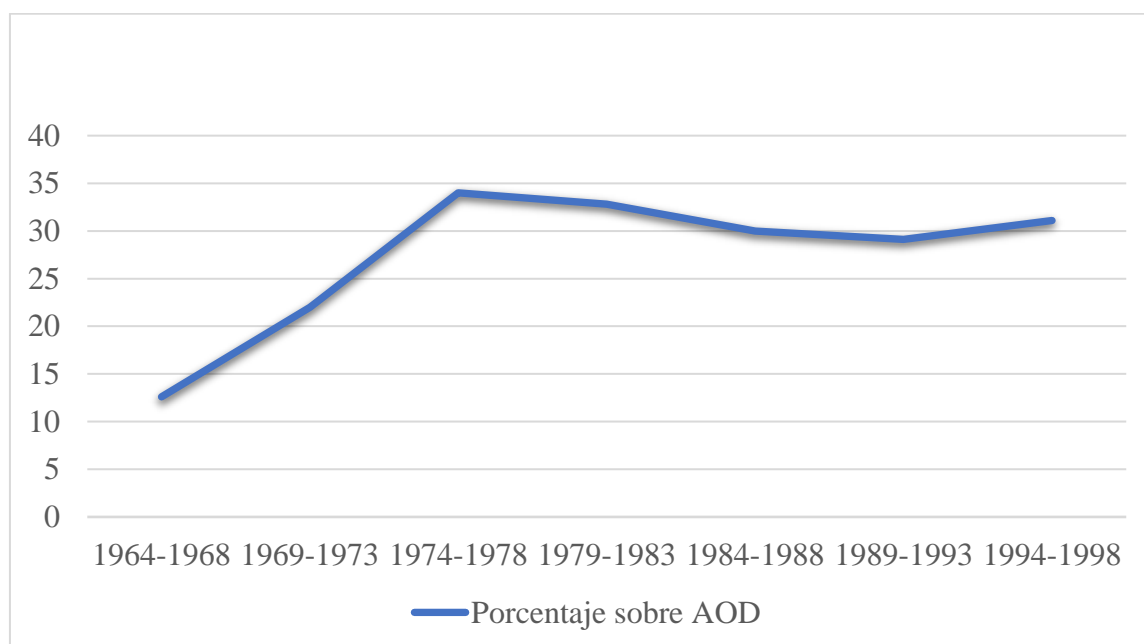
Aunque esta clasificación no es rígida, puesto que algunas como el PNUD gestionan fondos, es útil como referencia de la ayuda multilateral, en la cual el gobierno del país donante es la fuente, siendo multilateral el canal.

⁴⁰ Entrega de fondos de ayuda al desarrollo a un país receptor, la adquisición de bienes o servicios destinados a éste.

Los programas multilaterales son, en un principio, más adecuados que los bilaterales para solucionar dificultades en el desarrollo, sobre todo cuando estos no pueden resolverse dentro de un país y tienen sus orígenes en situaciones por las que pasan los Estados. Pese a que los programas multilaterales comprenden la pérdida del control de los gobiernos de destino de la ayuda, los donantes tienen recelo para el crecimiento de sus montos a los receptores. Por ello, que la ayuda bilateral haya tenido una media del 80% del total de la financiación pública en las primeras décadas tras la guerra, y solo un 20% era para la ayuda multilateral. Se ha producido un aumento de la multilateral (30%) sobre la bilateral (70%). Países como Reino Unido (más del 40%), Irlanda (50%), Italia y Dinamarca (44%), destacan por su dedicación a la cooperación bilateral. España oscilaba en el 40%, y actualmente ha aumentado (Dubois, 2000).

Figura 2

Evolución de la cooperación multilateral como porcentaje de la AOD



Nota. La evolución de la cooperación multilateral. Elaboración propia. Tomado de *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, por K. Pérez de Armiño, 2000, Icaria y Hegoa.

Este tipo de ayuda no está tan influida por políticas comerciales y geoestratégicas, por lo que puede solucionar mejores problemas relacionados al desarrollo. No obstante, hay un volumen limitado de recursos. A pesar de los problemas, este tipo de ayuda tiene ventajas considerables para una cooperación eficaz, las cuales pueden ser, como exponen Andrés López y Molina de la Torres (2000, p. 60):

- Es más independiente de las presiones políticas, comerciales, estratégicas y militares de los países donantes.
- El asesoramiento de expertos de OMUDES tiene mejor consideración en los países en desarrollo que el de los expertos de países extranjeros.
- Las OMUDES reclutan a expertos de forma más amplia y vinculada a los rasgos culturales de los países en desarrollo.
- Las instituciones multilaterales pueden lograr criterios más unificados para la ayuda y las asignaciones geográficas de ésta.
- La ayuda multilateral favorece mayor toma de decisiones de los países receptores.

Puesto que las instituciones multilaterales están controladas por los países donantes, estas ventajas se alejan de cumplirse. Hasta el PNUD depende de los países que le aportan recursos. Sin embargo, el nivel de influencia que se deja sentir en los programas más significativos de las Naciones Unidas, como el PNUD, es más bajo. Por ello el Sistema de las Naciones Unidas aporta con el 10% de la ayuda, debido a que los gobiernos buscan procesos menos rígidos para tener más posibilidad de control sobre los flujos de cooperación. Indudablemente, se debería encaminar a fortalecer los sistemas multilaterales similares, pero más sofisticado que las Naciones Unidas (Andrés López y Molina de la Torre, 2000, p. 60).

Aunque la ayuda bilateral ha supuesto mayor cuantía en los recursos de la cooperación para el desarrollo, la ayuda multilateral ha tenido un rol importante en el campo. La Carta de las Naciones Unidas incluye el desarrollo como una de las metas prioritarias para lograr la convivencia y la paz, así como la promoción de la mejora económica y social de todos los pueblos bajo el compromiso internacional. Tal consideración significaba que para resolver los problemas del desarrollo se debían poner en marcha instrumentos multilaterales. No obstante, tras las declaraciones, los países desarrollados no quisieron asignar esta tarea a las Naciones Unidas y, salvo organismos

como el BM y el FMI, las operaciones multilaterales siempre estuvieron detrás de las bilaterales (Dubois, 2000).

Tras la valoración de la ayuda multilateral, debe resaltarse las dos bases de ésta: el BM y el PNUD, como ejemplo de un comienzo para ahondar en una cooperación verdadera. Junto a ellos, se valorará el BID, como modelo de banco regional de desarrollo.

Ayuda multilateral

Oxfam Intermón (2021) define la ayuda multilateral como los montos de ayuda que las administraciones oficiales del país donante conceden a un OМУDES, por ejemplo, las Naciones Unidas, concretando previamente el destino y el sector o programa a dónde va la ayuda. La diferencia con la ayuda multilateral es que el país donante entrega a organismos multilaterales cuotas para la libre adjudicación de este mismo organismo. Por ende, el CAD la considera como una ramificación de la bilateral. Este organismo critica la operativa de la ayuda multilateral bajo la perspectiva de la eficacia de la ayuda, pues direccionar fondos a partidas concretas conlleva para el receptor un aumento de costes de transacción vinculados a reportes de rendición de cuentas⁴¹, justificaciones, menos margen de maniobra para emplear los montos para proyectos o programas de mayor dimensión.

Asimismo, este tipo de ayuda puede considerarse un multilateralismo bilateralizado en cubierto, como expone Oxfam (2021), debido a que pueden prevalecer los intereses de visibilidad política. Aunque, la gestión de esta ayuda por parte de organismos multilaterales asegura su neutralidad, no deja de ser controvertida por establecer la ayuda multilateral bajo una imposición del donante sobre el uso y destino de los fondos. Sin embargo, la ayuda multilateral es un mecanismo idóneo cuando se emplea para contribuir con recursos para apoyar los bienes públicos globales, en vez de utilizarse como una simple adición de la ayuda al desarrollo que recibe un país, debido a que en ese caso la ventaja del modo multilateral de la ayuda sobre las bilaterales es poco clara. La mayor cantidad de

⁴¹ Principio de la Declaración de París referido a la responsabilidad mutua, de los donantes como de los países socios, de rendir cuentas conjuntamente sobre los resultados del desarrollo, garantizando la transparencia.

contribuciones de los países de la OCDE a los fondos fiduciarios se canalizan de modo multilateral.

Cooperación descentralizada

La década de los setenta son los años de la idea de la AOD, y los ochenta en los que se reconoce el papel que pueden tener las instituciones locales en ese esfuerzo. Los primeros hitos fundamentales fueron la Conferencia de Florencia sobre Ciudades y Cooperación para el Desarrollo, en 1983, y la I Conferencia Europea sobre Ciudades y Desarrollo, en Colonia, en 1985, surgiendo el concepto de actuar conjuntamente entre las ONGs y las entidades locales, plasmándola en el Llamamiento de Colonia, el cual establece un llamamiento a las autoridades locales para que promocionen y apoyen los intercambios entre Norte y Sur, unidas a las ONGs, mediante distintos métodos de acción, considerando este proceso de descentralización como un desafío para aumentar la sensibilización de la opinión pública a una comprensión de los problemas tanto en los países desarrollados y subdesarrollados, otorgando lazos y solidaridad entre Norte y Sur (Andrés López y Molina de la Torre, 2000, p. 68). El Llamamiento proyecta un programa de todo en lo que puede trabajar la cooperación a través del ámbito local: hermanamientos, educación, proyectos, información, campañas... (Cooperación Municipal al Desarrollo, 2001, p. 28).

En 1988, la Conferencia del Consejo de Europa sobre Interdependencia y Solidaridad, celebrada en Madrid, recomendó impulsar la cooperación descentralizada. En la Comisión de las Comunidades Europeas, en 1989, aparece el concepto cooperación descentralizada y abre una línea presupuestaria específica, la B7-6430, de la Dirección General VII. En la Conferencia Internacional Sur-Norte, en Bulawayo, en 1990, junto a poderes locales y ONGs de veinticinco países, se acordó el Llamamiento de Bulawayo, donde se subrayó la actuación de las instituciones locales en las relaciones Sur-Sur y Sur-Norte. En 1992, la Carta de Berlín y su Plan de Acción, con la participación de ONGs, autoridades locales y movimientos sociales de 53 países, retomaron los llamamientos de Colonia y Bulawayo, bajo los principios de democracia, sostenibilidad, igualdad, justicia, acción conjunta e interdependencia. La cooperación descentralizada aparece, también, en el IV Convenio de Lomé aplicada a la cooperación de carácter financiero, técnico y económico. Un momento más reciente que otorgó valor a la cooperación descentralizada

por parte de las instituciones europeas fue el Reglamento 1659/98 del Consejo de las CE, en el cual se redacta que la cooperación descentralizada sitúa a los actores en el centro y adapta las operaciones a las necesidades (Cooperación Municipal al Desarrollo, 2001, p. 28).

La cooperación descentralizada es la política de este campo financiada por actores públicos de nivel subestatal, por parte de niveles administrativos descentralizados diferentes al gobierno central del Estado. Se ha estado realizando en países con una estructura administrativa no centralista, donde se otorga importancia a las instancias regionales y municipales. Es por ello, que en España han adquirido peso las comunidades autónomas y los ayuntamientos y otros entes locales (diputaciones provinciales, mancomunidades y municipios) como actores del desarrollo. Aunque las Universidades Públicas no son un ente descentralizado, es común identificarlas como un agente más de la cooperación descentralizada. Este tipo de cooperación pretende agrupar los conceptos más destacados de la cooperación realizada por los gobiernos nacionales a través de la AOD y las ONGs, a la vez que intentan evitar sus errores, como la supeditación a intereses políticos.

Mediante las entidades locales se fomenta una cooperación descentralizada con unas características básicas, en las que Cuerda (1994) establece las siguientes:

- Debe tener un enfoque participativo, una implicación de los beneficiarios directos en la gestión de la cooperación.
- Debe ser personalizada, centrarse en unos colectivos determinados a quienes se puede conocer y contrastar.
- Debe tener un pensamiento ético y ejecutarla de forma solidaria, alejada de perspectivas comerciales o económicas interesadas (pp. 33-40).

Si no tiene estas características, esta cooperación padece de las mismas dificultades que la AOD, algo que las entidades municipales y regionales han intentado evitar, por ello el acercamiento a la cooperación mediante las ONGs, con cofinanciación⁴² de proyectos y promoción de actividades como la Educación para el Desarrollo. De las actividades

⁴² Conlleva la financiación conjunta de una actividad de cooperación. Se realiza entre dos o más donantes, o entre un donante o un organismo multilateral.

desarrolladas por los municipios que van a repercutir en las ONGs son: primero, la creación de una partida presupuestaria para programas de cooperación al desarrollo dentro de los presupuestos generales de los ayuntamientos y las comunidades autónomas; y segundo, la aprobación de acuerdos intermunicipales, financiando de forma coordinada y organizada por varios ayuntamientos de una misma zona un proyecto de cooperación técnica o financiera en los países subdesarrollados y colaborando con las ONGs que trabajen en el territorio del proyecto, ya que pueden conocer más esa área y campo. Referente a la partida presupuestaria, lo fundamental sería que siguiera la línea de las Naciones Unidas con la Meta 0,7% del presupuesto local. Además, estas partidas deben ser dirigidas tanto a proyectos en países subdesarrollados (canalizados por las ONGs), como a campañas de sensibilización y participación ciudadana en los países desarrollados (Andrés López y Molina de la Torre, 2000, p. 69).

Otras acciones son los *hermanamientos*, una figura reconocida en el Llamamiento de Colonia, cuya función es promocionar las relaciones entre los pueblos, contribuir al conocimiento y construir relaciones internacionales más participativas. Sin embargo, esta figura ha sido anecdótica en muchos casos por no concebirse como una herramienta de cooperación, por lo que debe tenerse en cuenta por encima de relaciones históricas. Deben ser un compromiso duradero con municipios que estén unidos a una ciudad. A raíz de conocer la realidad del contexto del otro y fomentar las relaciones culturales entre los dos municipios, se debe encaminar a la creación de empresas cooperativas conjuntas, como estructura de una cooperación intermunicipal eficiente que logre resolver los problemas estructurales, económicos y sociales de los países del Sur. A veces se han fomentado los hermanamientos triangulares, en los que se unen varias ciudades de países desarrollados para elaborar un proyecto, antes inviable, en una zona subdesarrollada (Andrés López y Molina de la Torre, p. 69).

Otras acciones necesarias son las de sensibilización ciudadana para dar a conocer los problemas del subdesarrollo, las causas que lo han ocasionado y fomentar el espíritu crítico del subdesarrollo y no una escasa idea de los problemas. Por ello, son importantes las campañas de concienciación de la población, coordinadas con las ONGs, con movilizaciones y actos públicos para que se conozcan las dificultades de los países subdesarrollados, sus necesidades e intereses, además de ofrecer una información rigurosa y crítica de la realidad de estos países (Andrés López y Molina de la Torre, 2000, p. 70),

para lo que es necesario el apoyo de los ciudadanos a los planes municipales de cooperación, como actividad para enriquecer la vida social y cultural (Equipo Staff, 1999, p. 38).

Otra actuación por parte de las entidades locales y regionales es presionar a los Estados para una cooperación más eficaz y verdadera, así como llamamientos hacia los países subdesarrollados.

La cooperación descentralizada abre la ventana a una nueva cooperación, uniendo lazos entre los pueblos, de una forma diferente a la ayuda bilateral o multilateral en la que las implicaciones son menores. Trata de abandonar la cooperación asistencialista, que no resuelve las verdaderas causas del subdesarrollo, mediante el conocimiento y la relación estrecha con las contrapartes del Sur. Esto lleva a la efectividad, ya que se desarrollará en los sectores más críticos e implicará un uso más racional de la ayuda por parte de los países receptores.

A Andrés López y Molina de la Torre (2000) les parece que la cooperación descentralizada se centra en la realización de proyectos y microproyectos, que no están coordinados mediante un programa. Los autores ven más lógico la realización de un plan nacional de cooperación descentralizada para cada país, en el que se inserten las actividades de los municipios y las regiones. Y dentro de estos planes, es necesario la coordinación de todos los proyectos y actuaciones en un programa de cooperación para el desarrollo que sea modelo para futuras acciones. Así, se evitarían duplicidades y proyectos aislados, ya que acabarían convirtiéndose en ayuda asistencial para resolver una dificultad en una zona aislada, sin influir en las estructuras sociales, económicas o culturales que se deben transformar para acabar con el problema del subdesarrollo (2000, p. 71).

En definitiva, es una forma de cooperación más afín a las ONGs que la AOD prestada por los gobiernos nacionales u organismos multilaterales, con grandes virtudes y que, a su vez, puede presentar problemas similares a los de las ONGs.

La cooperación española ha logrado satisfactoriamente expandirse hacia otros niveles administrativos, aproximando la cooperación a los ciudadanos. Se debe reconocer que, a veces, se han causado solapamientos con el Estado central, lo que debe alentar a los agentes implicados a armonizar sus acciones, tal y como hacen otros países donantes.

La mayoría de las comunidades autónomas copiaron la estructura estatal para su política de cooperación, mediante una ley de cooperación y llevando a cabo consejos regionales de cooperación. En algunas situaciones, las competencias sobre el campo han sido reconocidas por las consejerías de asuntos sociales. En otras, por las de acción exterior, educación o presidencia. Del mismo modo que el gobierno central, las comunidades autónomas planifican su ayuda al desarrollo mediante unos planes directores de carácter plurianual, aunque muchos de ellos no se han renovado por las crisis o el abandono de esta cooperación por parte de algunas comunidades.

2. LOS DISTINTOS AGENTES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

Las acciones realizadas mediante organismos internacionales se estructuran en la cooperación internacional. Dentro de los organismos encargados de la cooperación para el desarrollo, se distinguen dos grupos: instituciones multilaterales financieras y las no financieras. Entre las financieras se sitúan el FMI, el BM, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), la Asociación Internacional de Fomento (AIF) y el BID entre otros. Dentro de las instituciones no financieras están las agencias especializadas de las Naciones Unidas (PNUD, UNICEF, ACNUR, PNUMA...) y otros organismos internacionales relacionados con las Naciones Unidas (FAO, OIT, OMS, UNESCO y el CAD).

2.1. Instituciones multilaterales financieras

2.1.1. El Fondo Monetario Internacional

El FMI fue creado en 1944 en la Conferencia de Bretton Woods, junto al BM y el OMC, principalmente de las ideas de Harry Dexter White y John Maynard Keynes

(Boughton, 2002, p. 3). Su sede central está en Washington. Debido a un acuerdo, el director gerente del FMI es europeo y el presidente del BM es estadounidense. En el año 2021 pertenecen al FMI 184 países, por lo que puede considerarse una organización casi global, ampliándose tras la desaparición de la Unión Soviética. El FMI es una de las principales organizaciones económicas internacionales, con el BM y la OMC. Su tarea es la cooperación monetaria internacional y la estabilidad cambiaria que facilite el buen funcionamiento de un sistema multilateral de pagos, aunque su importancia en la realidad económica mundial es más lejana.

Según sus estatutos, el FMI debía ser la institución encomendada a la regulación y supervisión del sistema monetario internacional creado en Bretton Woods, basado en tipos de cambios fijos pero ajustables, aportar estabilidad al comercio y las finanzas mundiales, promoviendo el crecimiento y el pleno empleo. El FMI fue creado para tratar de evitar la inestable situación cambiaria y el desconcierto en el sistema multilateral de pagos que habían dominado durante décadas desde. En Bretton Woods se mostraron dos planes: el británico, por Keynes, y el estadounidense, por White, que, por el dominio de este país en ese momento, se impuso, manifestándose en el Convenio Constitutivo del FMI. *El plan de Keynes* fue derrotado y proponía la creación de una moneda internacional (*bancor*), una institución central de carácter técnico, parecido al banco central de cada país (Unión Compensadora Internacional), y un sistema de estabilización en caso de desequilibrio en la Balanza de Pagos. El plan suponía la creación de una organización supranacional, con dominio sobre todos los países, algo tan intolerable para EE. UU. como para Inglaterra si hubiera sucedido medio siglo antes (Gómez Galán y Sanahuja, 1999, p. 42).

El FMI muestra desde su creación la hegemonía del dólar como columna del sistema monetario internacional de Bretton Woods. Fue la institución encargada de la gestión del sistema monetario internacional, en primer lugar, con una función reguladora registrando las paridades de cada moneda con el oro y el dólar, mediante un sistema de tipos de cambios fijos, intentando facilitar el comercio internacional; y, en segundo lugar, con una función crediticia, para evitar la devaluación de la moneda de un país ante desequilibrios transitorios de su balanza de pagos, que con unos préstamos a corto plazo por parte de la institución le dejaría aflorar sin devaluar su moneda. Asimismo, el FMI controlaría la evolución monetaria mundial y de los países miembros, siendo así un organismo consultivo (Zabalo, 2000). Sin embargo, un sistema internacional que descansa

en una moneda nacional, por muy poderosa que sea, a largo plazo es impensable. En los años de expansión de la posguerra la balanza de cambio de EE. UU. fue deficitaria. Por ello, en 1971, el país tuvo que devaluar el dólar y el sistema acordado en Bretton Woods se desplomó, por presuponer, la falsa idea, que esta moneda era igual que el oro. Desde este momento, las dos funciones del FMI carecían de sentido. Estaba acabado. Nadie pediría un préstamo al FMI si ya no tenía la obligación de mantener fijo su tipo de cambio. Las paridades fijas se derrumbaron en 1973 con la crisis del dólar, llevando a la flotación de las monedas y a un escenario que se mantiene, dominado por la inestabilidad, la incertidumbre y las operaciones especulativas. Desde ese momento, la institución se centró en la vigilancia y supervisión de las economías de los países miembros, la asistencia técnica y financiera. En 1978, el organismo desmonetizó el oro y suprimió el sistema de tipos de cambios fijos, lo cual supuso una transformación del Fondo, pasando a un segundo plano hasta que empezó a reorientar las modalidades y fines de sus créditos, apartándose de sus primeras funciones. Así, la moneda del FMI es el Derecho Especial de Giro, originado en 1968, para lograr liquidez internacional adicional, apartado de la suministrada por el oro y el dólar. No obstante, no ha sido un mecanismo fundamental en el sistema monetario, pues es el 3% de las reservas mundiales de divisas (Zabalo, 2010).

El FMI ha pasado a ser un mero observador, y en ocasiones ejecutor, de las determinaciones del G-7⁴³. Desde que empezaron las reuniones del G-7, las discusiones sobre la estabilidad financiera y coordinación económica se realizan fuera del FMI. Así, los mercados internacionales de divisas funcionan con bastante independencia de los Estados, inclusive de los países más poderosos. Por ende, el último cuarto del siglo XX se caracterizó por la inestabilidad monetaria internacional, debido a que el FMI no realizaba su función primigenia y a que el G-7 no conseguía imitarle. De ahí que uno de los debates ha ido encaminado a la gobernabilidad de los mercados monetarios y financieros

⁴³ El G-7 estuvo históricamente constituido por el núcleo de países más desarrollados o avanzados: Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido. Por su parte, el G-8 se conforma a partir de la incorporación de Rusia al G-7. Finalmente, el G-20 está integrado por el G-8 a los que se han agregado la representación de la UE y once países llamados emergentes: Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, China, India, Indonesia, México, Corea del Sur, Sudáfrica y Turquía.

internacionales. Es por ello por lo que se propone la reforma del FMI, reclamando más capacidad financiera y poder de actuación, mientras otros piden que desaparezca desde su intervención en la crisis financiera en el sudeste asiático en 1997 (Lichtensztein, 2010, p. 128).

El máximo órgano del FMI es la Junta de Gobernadores formada por un representante de cada Estado miembro. Se reúnen una vez al año en una asamblea anual, junto al BM. La gestión del Fondo es mediante el directorio ejecutivo, presidido por el director gerente y veinticuatro directores ejecutivos en representación a los Estados miembros. Mientras cinco son nombrados por EE. UU., Japón, Reino Unido, Alemania y Francia, los restantes son designados sumando los votos de agrupaciones de países, salvo Rusia, Arabia Saudí y China que lo realizan de manera individual. Además, tiene un Comité para el Desarrollo, junto al BM, y un Comité Provisional sobre la gestión y adaptación del sistema monetario internacional, los cuales se tienen dos reuniones al año. La composición de ambos tiene un reparto semejante al ejecutivo (Lichtensztein, 2010, p. 51).

En las instituciones de Bretton Woods no manda el sistema de Asamblea General de las Naciones Unidas, sino el de un dólar, un voto. Las cuotas del FMI se atribuyen a los Estados miembros dependiendo de su peso en la economía mundial, sin tener en cuenta el PIB. La cuota suscrita determina la capacidad de voto de cada país dentro del organismo. Por eso, los países del G-7 ejercen el 45% de los votos, mientras que EE. UU. tiene el 17% por sí solo, otorgándole derecho a veto para cambiar las cuotas o el convenio constitutivo del FMI, que precisan el apoyo del 85% de los votos. Las demás propuestas se realizan por mayoría simple, la cual está al alcance de los países del Norte, ya que tienen más de la mitad de los votos (Lichtensztein, 2010, p. 135).

El FMI cuenta con 157 mil millones de dólares para préstamos, de los que en 2004 había 96 mil millones prestados. Obtiene su dinero de las cuotas de los países miembros, las cuales se revisan cada cinco años que, dependiendo de las necesidades, se amplían o se mantienen en rotación entre los diversos prestatarios. El volumen de recursos accesible se determina en función de la contribución de un país al Fondo, teniendo en cuenta el tamaño de su economía. Cada país dispone de un *tramo de reserva* (cuota que el FMI mantiene en monedas distintas a la suya propia), al que puede acceder automática e incondicionalmente, y diversos tramos de crédito, que suponen cumplir un PAE. Entre los servicios disponible

en los tramos de crédito están los *acuerdos de contingencia*⁴⁴. Además, cuenta con sistemas especiales de financiación para afrontar momentos de crisis, que son préstamos de las economías más saneadas, y poder conceder asistencia financiera concesional a los países más pobres mediante donaciones, ventas de oro del fondo (Zabalo, 2000). Cuando un país pide asistencia financiera del FMI, lo que hace es comprar medios internacionales de pago, es decir, divisas fuertes, a cambio de entregar el proporcional en moneda nacional, que va recomprando mientras que reembolsa el préstamo con intereses, lo que se denomina *acuerdos de derecho a giro o servicio ampliado del FMI*⁴⁵. También hay servicios especiales como el *servicio de transformación sistemática* para países exsocialistas, el *servicio de financiación compensatoria y de contingencia*⁴⁶ para hacer frente a las crisis financieras (llevado a cabo en la segunda mitad de los años noventa), y *el servicio ampliado de ajuste estructural o el servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza*⁴⁷ que es de carácter concesional dirigido a los países más pobres (Gómez Galán y Sanahuja, 1999, pp. 43-44). Una vez aceptada por la institución la carta de intenciones del país que solicita el crédito, su desembolso es progresivo y condicionado a cumplir unos objetivos macroeconómicos, lo que se llama condicionalidad del fondo, que es una imposición política económica que el país debe aceptar y seguir. Ningún país pobre puede acceder a otros mecanismos de financiación sin un acuerdo con el FMI.

⁴⁴ Para financiar programas de estabilización a corto plazo frente a situaciones de déficit de la balanza de pagos de carácter coyuntural. Su acceso está determinado a un programa de estabilización acordado con el Fondo.

⁴⁵ Facilidad para financiar programas de estabilización y ajuste estructural para enfrentarse a déficit crónicos o estructurales de la balanza de pagos.

⁴⁶ Proporciona apoyo financiero a los países con un déficit en la balanza de pagos por causas que no están bajo su control, como una fluctuación en los mercados o desastres naturales.

⁴⁷ Establecido en 1987 y ampliado en 1994, sustituyendo al servicio de ajuste estructural. Diseñado para financiar PAE de medio plazo, entre tres a cinco años, en los países más pobres con déficit crónicos de balanza de pagos. Aunque tienen favorables condiciones financieras, son muy estrictos, ya que contiene la política económica del país afectado.

El filósofo Karl Popper (1957) describía significativamente la contraposición entre ingeniería social utópica y reforma demográfica puntual. Los experimentos de ingeniería social han sido aplicados desde entonces en contextos muy diversos como el asentamiento forzoso de la población en Tanzania, intervenciones militares para derrocar dictadores, los planes quinquenales para industrializar la Unión Soviética o la transición del comunismo al capitalismo, este último como terapia de choque. Esta ingeniería social apreció en África y Latinoamérica entre 1980 y 1990, denominándola ajuste estructural por parte del FMI y el BM (1957, 64). Popper conocía lo complejo de la economía y la política dentro de la sociedad. Una complejidad que condena al fracaso el intento de conseguir erradicar la pobreza mediante un plan, y ninguna sociedad rica ha conseguido acabar con ella de esa forma.

Son estos los factores de la influencia que ha tenido la institución y que haya sido un mecanismo de privilegio para que el Norte, con la complicidad de muchos gobiernos del Sur y el Este, haya difundido políticas económicas neoliberales, facilitando el negocio a las empresas multinacionales y grandes fondos de inversión.

En 1976, el FMI estableció el fondo fiduciario⁴⁸ para ofrecer asistencia financiera a los países más pobres, alejándose de su función original de sus créditos para introducirse en el medio y largo plazo, diferenciando entre países ricos y pobres, algo más propio de una institución de desarrollo, como el BM. Esta dirección del FMI adquiriría su auténtica dimensión a principios de los años ochenta con los PAE. Por ello, su actividad financiera se ha centrado en los países del tercer mundo y en los países de transición hacia la economía de mercado, actuando como un organismo de ayuda al desarrollo. En 1982, muchos países en desarrollo se vieron obligados a recurrir al FMI y aceptar las exigentes condiciones de programas de ajuste. Las fuentes privadas de capital consideraron que el acuerdo con el organismo era garantía de buen comportamiento económico y un requisito obligatorio para nuevos créditos (Easterly, 2015, p. 267) De este modo, el FMI tuvo influencia política y económica y en las estrategias de desarrollo de los países del Sur, empleada para destruir

⁴⁸ Son vehículos para canalizar fondos de ayuda de donantes gubernamentales y no gubernamentales, y son administrados por una organización, como la ONU administra el PNUD. Estos fondos financian actividades acordadas entre el organismo fiduciario y el donante.

las políticas de desarrollo nacionalistas de las décadas sesenta y setenta. Por el contrario, el FMI y el BM impulsaron un nuevo método de crecimiento liberal, encaminada a los mercados externos, que en ocasiones ha sido denominado Consenso de Washington (Gómez Galán y Sanahuja, 1999, p. 45).

La terapia de choque en Rusia fue la labor del FMI y el BM de lo que denominaban ajuste estructural, idea que provenía del gran empujón. Los créditos de ajuste estructural fue un concepto de Robert McNamara, presidente del BM, y de Ernest Stern durante un vuelo juntos en dirección a una reunión anual del BM y el FMI en Belgrado en 1979. Los créditos de ajuste estructural se otorgaron para la financiación de importaciones. Estaban condicionados a que el país adoptara el libre mercado. El FMI, que llevaba tiempo realizando estas actuaciones, aceptó la nueva idea: los países en desarrollo necesitaban grandes reformas para que los proyectos fueran productivos, y de ahí la escalada en la intervención del BM (Easterly, 2015, p. 87).

Sin embargo, los defensores de la terapia de choque y el ajuste estructural no percibían que las reformas debían ser parciales, pues es imposible hacerlo todo de una vez. La opción que también propusieron fue reformas parciales a gran escala, definidas como reformas exhaustivas, y reformas parciales a pequeña escala que, tanto para la primera o la segunda opción, pudieron salir mal, pero hubiera sido mucho más fácil corregir pequeños errores, debido a que las consecuencias imprevistas son mayores a gran escala (Easterly, 2015, p. 88). La terapia de choque a menudo ha indisputado a instituciones pobres que no han sabido evitar la corrupción pública y el expolio privado. Las reformas ambiciosas de ajuste estructural fueron las grandes ideas utópicas del FMI y el BM que se precipitaron al fracaso.

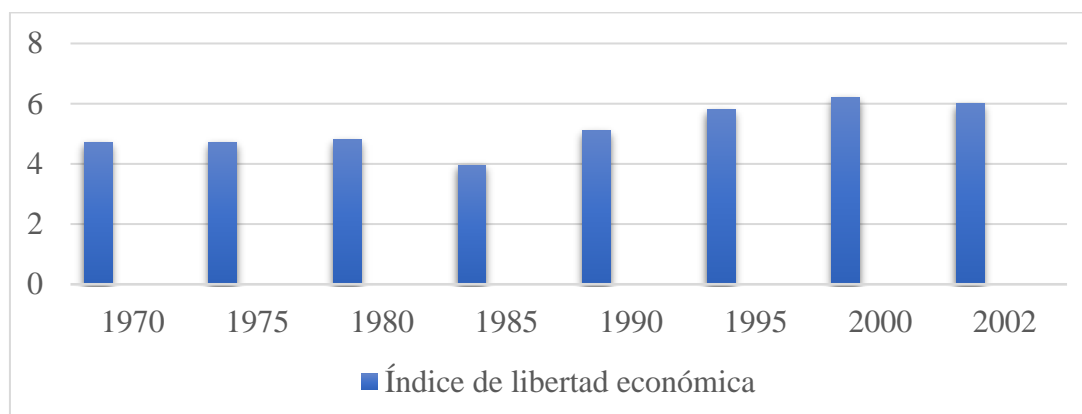
La mayoría de los países que recibieron créditos de ajuste estructural experimentaron un crecimiento negativo y una elevada inflación. No obstante, habría que aportar que, primero, las cosas estaban mal en muchos países que recibieron los créditos y ello viene a aumentar la idea de que los flujos tuvieron un efecto positivo. Segundo, como los créditos se otorgaban cada año, habría que preguntarse por qué la situación no mejoraba. Y tercero, los métodos estadísticos formales revelan que los créditos han tenido un efecto nulo o negativo, desde la crisis hasta el tratamiento. (Easterly, 2005, p. 90). Otro estudio de Adam Przeworski y James Raymond Vreeland, descubrió que los programas del FMI tenían un efecto negativo (Przeworski y Vreeland, 2000, pp. 385-421). Incluso algunos

países africanos pudieron devolver los créditos (con interés cero) y el FMI y el BM tuvieron que perdonarles la deuda.

Otra zona en la que almacenaron esperanzas fue en Latinoamérica, que había seguido un régimen de intervención estatal y restricciones al libre mercado desde 1950 hasta 1980. Después de la crisis de la deuda en 1980, en la que interrumpieron los nuevos préstamos de la banca privada a los países de Latinoamérica, éstos comenzaron a dirigirse al libre mercado. Los créditos de ajuste estructural del BM y el FMI apoyaron las reformas intensivas. La libertad económica aumentó en Latinoamérica (figura 3). La reforma exhaustiva no estuvo acompañada de un crecimiento económico. Sin embargo, la mejor etapa para el crecimiento latinoamericano fue la de la intervención estatal, de 1950 a 1980. Si dicho crecimiento hubiera continuado, la renta de latinoamericana triplicaría la de 1950. En 2003, la renta alcanzaba menos del doble, con escasos progresos desde 1980 a 2001 (gráfica 4). Se depositaron grandes esperanzas frustradas en los planes de ajuste estructural. La respuesta de Occidente ante fracaso fue repetir la misma hazaña. El FMI y el BM siguieron concediendo créditos de ajuste estructural, durante más de dos decenios. Y siguen concediéndolos, pero denominándolos *créditos de reducción de la pobreza* (Easterly, 2015, p. 92).

Figura 3

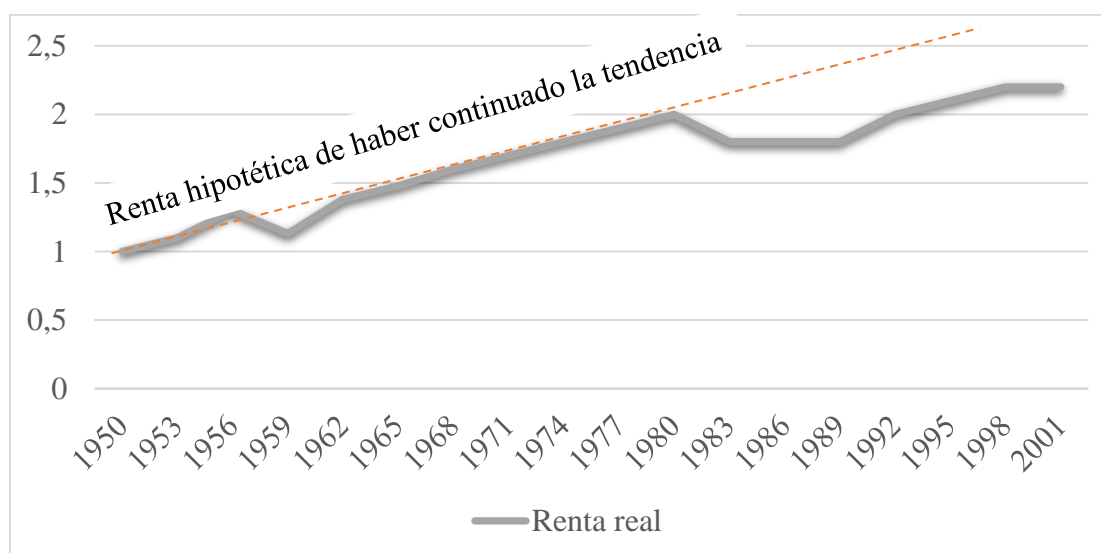
Índice de libertad económica en Latinoamérica



Nota. Índice de libertad económica en Latinoamérica (rango 0-10). Elaboración propia. Tomado de *La carga del hombre blanco*, por W. Easterly, 2015, Debate.

Figura 4

Índice de renta per cápita en Latinoamérica



Nota. Índice renta per cápita en Latinoamérica: real y tendencia. Escala logarítmica de base 2, 1959=1 (cada incremento unitario representa la duplicación de la renta per cápita). Real y tendencia 1950-2001. Elaboración propia. Tomado de *La carga del hombre blanco*, por W. Easterly, 2015, Debate.

Los organismos donantes se enfrentan a un problema complejo. El de ofrecer ayuda a los países pobres. Los países ricos han dispuesto que los donantes deben proporcionar ayuda a los gobiernos de los países destinatarios. Los redactores de las cartas fundacionales del FMI y el BM –EE. UU. y Reino Unido, sobre todo– determinaron que sólo podrían actuar mediante los gobiernos de los países receptores. Si casi todos los países pobres tienen malos gobiernos, los organismos donantes estarán otorgando ayuda a los países pobres. La ayuda internacional se emplea como recompensa política para los gobiernos aliados. La ayuda militar de EE. UU. enviada a un país pobre es un indicador para predecir si ese país iba a recibir o no créditos de ajuste estructural del FMI y el BM. No obstante, hay muchos gobiernos que no tienen importancia geopolítica y reciben cuantiosas ayudas. En 2002, veinticinco gobiernos de los menos democráticos del mundo (según la clasificación del BM) recibieron nueve mil millones de dólares en ayuda internacional; los veinticinco países más corruptos del mundo recibieron nueve mil cuatrocientos millones de dólares en ayuda; los quince principales receptores de ayuda que recibieron mil millones de dólares cada uno estaban en la lista de peores gobiernos del mundo (Easterly, 2015, p. 165). Por ello, sería beneficioso que los países ricos ayudaran a los pobres de los países pobres, en lugar de intentar hacer dinero, gastándose en los peores países del mundo. Pero, pese a esto, los donantes aspiran a cambiar a los gobiernos, pues los donantes de ayuda, el BM y el FMI hablan de buenos gobiernos, dando a entender que le preocupa la corrupción o la dictadura. Aun así, no saben qué hacer para que esto se lleve a cabo o para seleccionar quién debe recibir la ayuda.

El FMI y el BM conocen la problemática de tratar con malos gobiernos, corruptos y antidemocráticos. Los dos organismos destacan la importancia de preguntar a grupos ajenos a los gobiernos y otras organizaciones de la sociedad civil, consiguiendo, de este modo, el gran paso de que los ciudadanos participen en un Documento de Estrategia de Lucha Contra la Pobreza (DELP) (FMI, 2016). No obstante, este documento no es un sustituto de la democracia, porque, aunque la sociedad civil hiciera un documento, no queda claro cómo se podría hacer para redistribuir el poder. En 2002, Burkina Faso, con un gobernante en el poder desde 1987 y que en 2001 estaba entre los peores gobiernos del mundo por corrupción y respaldo a caudillos en Angola, Liberia y Sierra Leona, recibió de estos organismos un segundo flujo por un satisfactorio DELP participativo (Easterly, 2015, p. 178). El FMI y el BM aboga por consultar a otros organismos en su

DELP, pero no a los pobres. Además, no establecen cómo han de actuar los organismos de ayuda contra los conflictos políticos y las tiranías.

En Tanzania, el gobierno elegido democráticamente había elaborado una estrategia nacional de lucha contra la pobreza aprobado por el parlamento, pero el FMI y el BM insistieron en que se comenzara un nuevo proceso basado en un DELP, y debido a la urgencia de necesitar la ayuda, aceptaron que el BM lo diseñara por ellos (FMI, 2000). En este caso, el FMI y el BM no prestaron atención a la democracia cuando esta empezaba a afianzarse. James Scott (1998) señala que “los intereses políticos no pueden hacer otra cosa que frustrar las soluciones diseñadas por especialistas con instrumentos concretos para su análisis, estableciendo que hay una oposición inherente entre la planificación y la política democrática” (p. 94). Los planificadores, podrían expresar opiniones democráticas sobre la soberanía popular. Sin embargo, dichas convicciones están fuera a sus convicciones y, en ocasiones, se hallan en conflicto con ellas.

En 1990, Michael Camdessus, director general del FMI, manifestó a Haití que si rechazaba la privatización de las empresas públicas significaría que los ciudadanos estarían desestimando el apoyo de la comunidad internacional necesario, rechazando unas políticas, que tendrán un coste elevado para el país (Fatton, 2002, p. 126).

El FMI y el BM intentan imponer condiciones a la ayuda y los créditos para asegurar que los gobiernos usan el dinero adecuadamente. En 2001, el FMI, en acuerdo con el BM cuando hablaba del DELP, establecía que los cambios más agudos y fundamentales en el trabajo de este organismo, proceden del hecho de que los objetivos y políticas materializados en los programas respaldados por ellos surgirán de la propia estrategia de reducción de la pobreza del gobierno (Easterly, 2015, p. 180). Nicolas van de Walle (2005) define el DELP como “un documento a través del cual, el FMI y el BM piden a los gobiernos que les digan lo que harán para obtener créditos” (p. 67). De esta forma, los gobiernos de los países en desarrollo, en lugar de que les establezcan lo que tienen que hacer, están tratando de adivinar qué acciones admitirán los organismos. Si el gobierno no acierta lo que quieren estos organismos, elaborarán una evaluación conjunta de cada DELP. Por ello, los planes DELP no dejan de ser una lista de condiciones que el FMI y el BM exige a los países.

La carta fundacional del FMI le priva entrometerse en temas de política interior, una formulación que en ocasiones se interpreta en resultados positivos. En las últimas décadas, México ha realizado un cambio a la democracia y ha aplicado reformas promercado en aras de la estabilización macroeconómica. Y lo ha hecho con el respaldo de créditos de crisis a corto plazo del FMI, denominados *Acuerdo Stand-By*⁴⁹, aunque la corrupción, el narcotráfico y la violencia siguen siendo problemas vigentes. El FMI obvió los gobiernos autocráticos anteriores de México. Lo que parece que debe ser apolítico, realmente no lo es, ya que respaldar a un gobierno con fondos es un acto político y tal planteamiento no evita que el FMI estimule a algunos gobiernos horribles (Easterly, 2015, p. 181).

Con sede en Washington, el FMI es el organismo más poderoso del mundo de entre todos los que tratan con la mayoría de los países pobres. El organismo supervisa las finanzas. Cuando los gobiernos de estos países no pueden costear sus importaciones o saldar sus deudas con los acreedores occidentales, aparece el FMI para solucionar la situación. Elabora un nuevo calendario de pago de las deudas que sea alcanzable para el país, prestando dinero a corto plazo, es decir, devuelto en uno o dos años, para mitigar sus restricciones económicas. Igualmente, negocia con el gobierno unos recortes de gasto o incrementos tributarios destinados a permitir que pueda hacer frente los pagos necesarios para saldar la deuda, incluido los créditos que el FMI ha concedido (Easterly, 2015, p. 260).

La descripción que el propio organismo establece de su función destaca los beneficios de sus actividades para los países pobres. El FMI subraya que una de sus principales funciones es la de otorgar créditos a los países que tienen una balanza de pagos difícil para que puedan restablecer las condiciones apropiadas para un crecimiento económico sostenible. La ayuda que proporciona deja a los países reconstruir sus reservas internacionales, estabilizar su moneda y seguir costeadando sus importaciones. Parte del FMI consiste en imponer una disciplina económica, hacer que los países paguen sus facturas y devuelvan sus créditos. Estos procesos son impopulares, pero desempeñan un papel valioso. Si los prestatarios pudieran no saldar sus cuentas sin ninguna consecuencia, ningún

⁴⁹ El Acuerdo Stand-By del FMI brinda asistencia a corto plazo a los países que enfrentan problemas de balanza de pagos. A lo largo de la historia, ha sido el instrumento de préstamos del Fondo más usado por los países con mercados emergentes y avanzados.

prestamista concedería créditos. Los créditos pueden financiar inversiones productivas, solucionar problemas en épocas complejas y devolver el dinero cuando se estabilicen. Los países prestatarios pueden tener acceso a futuros créditos si siguen las directrices del FMI, mientras reciben un crédito del organismo para mitigar el dolor. El organismo tiene críticos debido al modelo de perverso acreedor que estruja al cliente. Sin embargo, el sistema internacional, del que el FMI forma parte, ha colaborado para aumentar el mercado al facilitar créditos a los países pobres. En cualquier caso, mejor este mecanismo al empleado por Occidente anteriormente, basado en apoderarse de los ingresos del país pobres mediante cañones, o invadirlo para hacerse con su gobierno. Las condiciones del FMI es un modo de asegurarse de que los créditos sean devueltos.

Sin embargo, no es una organización de ayuda al desarrollo, propiamente dicha, pues la financiación que otorga no se considera AOD, no se destina a proyectos de inversión, ni refuerza el presupuesto público del país receptor. Se deposita en el Banco Central y su meta es reforzar las reservas de divisas, la capacidad importadora y de pago de la deuda externa y sostener el tipo de cambio de la moneda nacional. El FMI es capaz de tener una capacidad decisiva en la macroeconomía y en la política económica del país al que va a desarrollarse cualquier otro esfuerzo de ayuda.

Los programas de estabilización y ajuste estructural y su severa condicionalidad, ha sido muy criticada por sus efectos económicos, sociales y ambientales. Estas controversias han sido planteadas como las que ha provocado el BM. Tras años de políticas de ajuste y los sacrificios que han impuesto sus políticas, como menos crecimiento, más pobreza, desigualdad y desempleo, el FMI no ha logrado sus objetivos principales: restablecer una balanza de pagos equilibrada. En ocasiones, como el caso de México, contribuyó a una nueva crisis y un nuevo ciclo de ajuste (Gómez Galán y Sanahuja, 1999, p. 45).

No obstante, sería prudente añadir que el FMI ha recogido algunos logros notables. Ayudó a Corea del Sur y Tailandia en sus crisis financieras de la década de 1980, tras la cual los dos países tuvieron un crecimiento rápido. La ayuda a México en 1994, aunque fue criticada, en su momento funcionó bien, ya que el gobierno mexicano pudo devolver los créditos con precedencia y reanudó el crecimiento de su economía. El FMI gestionó con éxito la crisis asiática en 1997, en especial la de Corea del Sur. Con todo, los intentos de reformar las economías más pobres han tenido un logro más parcial. Las condiciones de

sus créditos perturban la política interna del país y termina siendo contraproducente, además de no estar claro que contribuya a devolver los créditos (Easterly, 2015, p. 262).

El FMI no fuerza a los gobiernos a aceptar sus condiciones, los gobiernos lo aceptan voluntariamente, debido a que una crisis financiera hace que el país esté desesperado por obtener un crédito, sean cuales sean las consecuencias a largo plazo, y el FMI representa la única forma de obtener el crédito.

El prototipo de crédito del FMI es el acuerdo de reserva, el cual condiciona el préstamo a que el gobierno ponga en orden sus finanzas para que lo devuelvan con rapidez. Entre los años 1960 y 2000, el organismo dio a Ecuador dieciséis créditos de reserva. Los mecanismos austeros del último crédito ocasionaron la reducción de los salarios de los maestros y el aumento del coste del combustible y la electricidad. La respuesta fue una manifestación de grupos indígenas ocupando el Congreso. Los maestros ecuatorianos hicieron una huelga para protestar por la bajada de su salario. Pero Ecuador no era el único país que protestó contra el FMI. En el año 2000, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Honduras, Kenia, Malawi, Nigeria y Zambia protestaron contra el organismo (Woodroffe y Ellis-Jones, 2000, pp. 1-16).

Sin embargo, esos gobiernos ya se hallaban muy enfermos antes de solicitar los créditos al FMI. No está claro, entonces, si se debe atribuir la culpa del colapso al organismo. Pero de los ocho casos de colapso del Estado que ha habido en todo el mundo, siete de ellos habían pasado diez años al amparo del FMI. El suceso de haber pasado tanto tiempo al abrigo de los programas del FMI se ha asociado a un mayor riesgo de colapso del Estado (Rotberg, 2002). Para William Easterly (2015):

El FMI debería haberse mostrado más cuidadoso a la hora de imponer sus reformas en unos sistemas políticos tan frágiles. Pero el FMI contempla que tiene que ayudar a todos los países que se encuentren en dificultades económicas. Debido a que el FMI aplica el mismo tipo de programas a todos los países, puede que hubiera sido mejor que el organismo no se hubiera entrometido (2015, p. 267).

El FMI controla también la deuda pública, porque un mayor volumen de deuda aumentará los futuros déficits públicos al incrementar el coste de los intereses de dicha deuda. Una de las formas en que el Fondo se ha adaptado a esta situación ha sido la de otorgar nuevos préstamos para devolver los anteriores. Una vez que el país está endeudado

con el FMI a causa de la deuda por las medidas de rescate, le resulta difícil salir de la situación. Así que, si el FMI no concede un nuevo préstamo, posiblemente el país no pueda devolver el anterior. El Fondo, realmente, intenta rescatarse a sí mismo. Aquí entra el BM, el cual concede un crédito de ajuste como parte de las medidas de rescate. La concesión de préstamos de manera repetida puede hacer poco para facilitar el pago de la deuda, debido a que no deja de aumentar sin que los países se vuelvan más capaces de devolver el dinero. Los países más pobres recibieron préstamos de diversos gobiernos occidentales y entidades de crédito. Tuvieron tan abultado volumen de deuda que, en 1996, el FMI y el BM comenzaron a perdonar parte de la deuda (si cumplían algunas de las mismas condiciones que no habían cumplido antes) y calificar a los países más pobre como Países Pobre Muy Endeudados (PPME) (Easterly, 2015, p. 280).

El Fondo apartó su cometido como suministrador de rescates de crisis a corto plazo para pasar a ser un prestamista de gobiernos morosos. Se convirtió en un prestamista a largo plazo de los países más pobres mediante la *Línea de Crédito para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza*, la nueva denominación de los créditos de ajuste estructural. Ahora el Fondo estimula programas para incrementar la propiedad nacional de sus créditos de ajuste, fortalecer la participación popular y centrarse más explícitamente en la reducción de la pobreza. Pero ningún exceso retórico puede ocultar la contradicción que hay entre las condiciones del FMI y la participación popular: nosotros les diremos qué hacer, a la vez que les aseguramos que lo están realizando por su propia voluntad (Easterly, 2015, p. 285).

El FMI, igual que otros organismos, sufre de la falta de responsabilidad ante los países pobres en la medida que trata de transformar la economía con una visión desde arriba. Las declaraciones del organismo en relación con lo que deberían hacer los gobiernos manifiestan cierta indulgencia similar a las palabras de William Pfaff (2000) “se esperaba que los pueblos nativos de América, Asia y África confirmaran la verdad occidental de cara al error nativo” (p. 206).

El FMI debe encontrar la forma de simplificar sus acuerdos para reducir su intromisión en los países, debido a que hay países con políticas disfuncionales en las que el organismo no debería involucrarse. El fracaso de la deuda en los países de renta baja ha evidenciado lo improductivo de las condiciones del organismo para que éstos devuelvan los préstamos. El FMI debe alejarse de sus condiciones intrusivas, por no ser eficaces para asegurar la devolución de los préstamos. Easterly (2015) ofrece la alternativa de que el

Fondo actúe como un prestamista que sólo concede préstamos si sabe que el crédito puede ser devuelto. Cómo lo devuelve, es cosa del país. El FMI tiene un mecanismo de presión que puede negarse a conceder más créditos al país que no devuelva el dinero. El Fondo tiene la ventaja de ser el solicitante al que se le paga primero y si los agentes privados observan que el país no devuelve los créditos al FMI, tampoco dejarán su dinero. Los créditos de los proveedores son la columna del comercio y la posibilidad de eliminarlos es una amenaza eficaz. Es igual que el instrumento de garantía del mercado privado: si uno no paga y se declara en banca rota no podrá conseguir nuevos préstamos durante mucho tiempo. Asimismo, el FMI puede que tenga que complementar el castigo con otros mecanismos basados en el mercado, como exigir al gobierno que presente algún tipo de aval. Por ello, alejarse de las condiciones entrometidas y acercarse a las garantías crediticias normales, evitarían que el FMI se implicara en la política de los países subdesarrollados con resultados desastrosos como muestran las manifestaciones contra el organismo (2015, pp. 286-287).

Deshacerse de las ideas basadas en saber qué es lo mejor para los países pobres con análisis económicos podría beneficiar al organismo. Debería volver al limitado mandato de estabilización financiera, desempeñando la labor de prestamistas de rescate, contribuyendo al bienestar de los países con mercados emergentes (Easterly, 2015, p. 288).

2.1.2. El Banco Mundial

El Banco Mundial fue creado en 1944 en la Conferencia de Bretton Woods, en la cual también se estableció el FMI. Al BM se le concedió un papel muy limitado en el sistema. John M. Keynes, economista británico, planteó la creación de un gran fondo multilateral de inversiones que tendría como meta la reconstrucción de los países destruidos por la Segunda Guerra Mundial. Esta propuesta fue declinada y, por el contrario, se elaboró el BIRF. Ésta fue la única institución del Grupo Banco Mundial y contó con un capital inicial muy reducido que no le permitió tener un rol significativo en la reconstrucción tras

la guerra⁵⁰. Por ello, ya en los años 50, el BM encaminó su actividad crediticia a los países subdesarrollados (Gómez Galán y Sanahuja, 1999, p. 46).

Durante los años sesenta, el BM otorgó créditos concesionales mediante la AIF. Es en esta etapa, cuando el Banco logra relevancia y pasa a ser uno de los principales integrantes del sistema internacional de cooperación al desarrollo, hasta la actualidad (Unceta y Yoldi, 2000, p. 28).

Entre 1991 y 1996, el BM concedió de media unos 25.600 millones de dólares anuales en créditos, donaciones y garantías de crédito e inversión. Solo la cuarta parte de esta cantidad se evaluó como AOD, lo que supuso un 45% de la ayuda total que los países donantes de la OCDE otorgaron anualmente en esos mismos años. Los recursos del Banco eran igual al 11% de toda la inversión extranjera destinada a los países en desarrollo en 1996. El BM es el origen del 60% de la financiación multilateral a países en desarrollo (Gómez Galán y Sanahuja, 1999, p. 47).

Desde 1978, el BM publica, entre centenares de documentos, el *Informe sobre Desarrollo Mundial*, el cual incluye una lista de los países según su nivel de desarrollo, usando como indicador su PNB per cápita y planteando políticas para tratar el desarrollo internacional, con ideas cercanas al liberalismo y al libre mercado. El Informe ha abordado temas como la pobreza, la política al desarrollo, el medio ambiente, la salud, la infraestructura, el empleo, los problemas del mercado o el rol del Estado en el desarrollo. Además, el BM también publica anualmente el *Global Development Finance*, en el que se examina el comportamiento de los flujos financieros destinados a los países en desarrollo.

Las actuaciones del BM han ido evolucionando acorde al desarrollo, dentro del camino del capitalismo. Así, en los cincuenta y sesenta, dirigió su mirada a proyectos de inversión en infraestructura de energía, transporte y comunicaciones, destinando recursos a la construcción de carreteras, presas y centrales hidroeléctricas. En los setenta, bajo la presidencia de MacNamara, el Banco duplicó su capital, quintuplicó su cartera de créditos y diversificó sus operaciones, extendiéndose al desarrollo rural y programas sociales. En esta época de confrontación entre los bloques del Este y el Oeste, esos programas iban dirigidos a desactivar la conflictividad social y política y a servir a los intereses

⁵⁰ El Plan Marshall fue quien financió la reconstrucción.

occidentales durante la Guerra Fría. En los ochenta, se introdujeron los créditos de ajuste estructural, desvinculados a proyectos, concedidos a cambio de un programa de reformas estructurales en la economía, generalmente de corte liberal y libre mercado. Tras la crisis de la deuda, el Banco empleó estos créditos para apoyar a los países afectados y exigirles reformas económicas que aseguraran el pago de la deuda, que estaban incluidas en los PAE impulsados por el BM y el FMI. Las dos instituciones coordinaron juntas los programas, reforzándose y apoyándose. En los noventa, se convirtió en una institución de carácter universal, al incorporarse un gran número de países del bloque socialista y las repúblicas que brotaron de la desarticulación de la Unión Soviética. Esta situación llevó al Banco al difícil emplazamiento de la transición de la economía planificada al libre mercado. En el año 1995, James Wolfensohn fue el noveno presidente del BM, y llevó a cabo un programa con el objetivo de superar algunas carencias y mantener un papel importante en el sistema internacional de financiación y ayuda al desarrollo (Gómez Galán y Sanahuja, 1999, p. 48).

El BM ha sido objetivo del debate por diversos motivos, según Gómez Galán y Sanahuja (1999):

Los PAE y su condicionalidad impuesta que limita la maniobra de sus gobiernos en relación con la política económica y social y su soberanía; el coste social de los PAE que a menudo significan desempleo y pobreza⁵¹; el coste ambiental de los proyectos de construcción de infraestructura, de desarrollo industrial y de modernización agraria financiados por el Banco; los escasos resultados de los proyectos financiados que muestran graves problemas de gestión y supervisión⁵²;

⁵¹ En 1990, el BM incluyó la reducción de la pobreza como uno de sus principales metas. Sin embargo, la estrategia adoptada basada en políticas, a corto plazo, para suavizar el coste social de los PAE y, a medio y largo plazo, reducir el gasto público en los sectores sociales y privatización progresiva de los servicios de salud y educación, no place a los expertos en desarrollo, ONG y agencias de desarrollo de las Naciones Unidas.

⁵² Estos problemas se expusieron en el *Informe Wapenhams*, en 1992.

la poca transparencia en la toma de decisiones⁵³; la descoordinación entre el BM y las agencias de desarrollo de las Naciones Unidas⁵⁴ (pp. 48-49).

Desde perspectivas liberales y neoliberales, se suele indicar que la inversión privada y los mercados cubren las necesidades de capital de los países en desarrollo de forma más eficiente, por lo que el BM ya no es necesario. Sin embargo, desde el lado de los reformistas moderados, se señala que hay países que, a pesar de tener necesidades de capital, no son interesantes para la inversión privada, por lo que el BM y la AOD sigue siendo necesaria.

Cuando el BM interviene en un país, las entidades que lo integran actúan conjuntamente a partir de un plan de acción establecido en el documento *Estrategia de Asistencia-País*, el cual no se negocia con el gobierno del país, teniendo gran importancia de actuación, debido a que plantea las prioridades y estrategias del Banco para uno o tres años, incluyendo todas sus actividades (créditos, donaciones, garantías de inversión o PAE) en un marco coherente y ordenado (Gómez Galán y Sanahuja, 1999, p. 52).

Las organizaciones que integran el Grupo Banco Mundial son: el BIRF, la AIF, la Corporación Financiera Internacional (CFI), el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) y el Centro Internacional para el Arreglo de Diferencias de Inversión (CIADI).

El BM fue establecido para servir de intermediario entre el capital privado y los países con posibilidades de inversión, sin necesidad de ser países subdesarrollados, por lo que no se concibió como un organismo de ayuda o cooperación, sino de desarrollo. Pero

⁵³ El poder de voto se asigna en función del capital desembolsado, lo que otorga más capacidad de decisión a los países industrializados. Con respecto a la escasa transparencia, el BM abrió un Centro de Información Pública para facilitar información sobre sus proyectos.

⁵⁴ El BM forma parte de las Naciones Unidas desde 1947. Sin embargo, en la práctica es completamente autónomo, y sus políticas se contradicen con las que promueven las agencias de las Naciones Unidas, como UNICEF o el PNUD. El BM es responsable sólo ante sus propios órganos de gobierno y no tiene que dar explicaciones ante los países miembros o los órganos de las Naciones Unidas, como la Asamblea General o el Consejo Económico y Social (ECOSOC).

como las relaciones sociales han aumentado su función, se ha inclinado a ser intermediario entre los países subdesarrollados y el capital privado (Andrés López y Molina de la Torre, 2000, p. 61).

El BM creó la AIF con el fin de otorgar asistencia concesional, por lo que ha sido el germen de este organismo como agente de ayuda multilateral, aunque los fondos deben ser de los países donantes. Este organismo confluye en su ejercicio con el BIRF pues, aunque no se asimilen en su método de aumentar recursos y concesión de préstamos, tienen una gestión conjunta (De Silva, 1985).

Las organizaciones que forman el BM son propiedad de los gobiernos de los países miembros, que son los que tienen la capacidad de tomar decisiones sobre cualquier tema político, financiero o referente a la adhesión de nuevos miembros. Con respecto a lo establecido en el Convenio Constitutivo del BIRF, si un país quiere ser miembro, primero debe unirse al FMI. Para formar parte de otras organizaciones como la AIF, la CFI y el OMGI primero hay que ser miembro del BIRF. Coordinándose con el FMI y en consultas con empleados del BM, la Vicepresidencia de la Secretaría Corporativa está encargada de coordinar las actividades de los accionistas del Banco. El BIRF cuenta con 189 países, la AIF con 173 países, la CFI con 185 países, el OMGI con 181 y el CIADI con 154 países (BM, 2023). Colombia y España están en todos. Sin embargo, EE. UU., Japón, Alemania, Francia y Reino Unido, controlan casi el 50% de los votos, con los estadounidenses teniendo casi la mitad de esta participación y con poder de veto en cuestiones importantes (López y Molina de la Torre, 2000, p. 61), en contraste con los 24 países africanos que controlan juntos sólo casi un 3% del total (BM, 2021). Por eso, el BM no se nos presenta como una institución destacable, a pesar de controlar buena parte de los montos de la ayuda.

El control realizado por los países desarrollados sobre los préstamos concesionales que se hacen es muy elevado y puede llegar a estar influido, aunque sea de forma encubierta. El BM sigue en la posición de defender pagos en fecha y omitir cancelaciones o reestructuración de la deuda, y por ello, mantiene la postura de que los países con deuda pueden pagarla siempre y cuando accedan a nuevos créditos y continúen implementando los PAE. (Andrés López y Molina de la Torre, 2000, p. 62). La revista Tercer Mundo Económico (1995), recogió las palabras de Jack Boorman en 1995, el cual declaró que el BM y el FMI deben dirigir los fondos concesionales a los países con reformas vinculadas al BM, los que subrayan el sector social y disminuyen el gasto militar, los que tratan

frontalmente la corrupción y los que invierten en educación. Además, deberían seguirse los compromisos de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, en la que se comprometían a que los PAE que se acuerden incluyan los objetivos de desarrollo social, concretamente la erradicación de la pobreza, el empleo pleno y la promoción de la integración social, realizando un esfuerzo para conseguir que los bancos multilaterales de desarrollo y otros donantes complementen sus préstamos relacionados con el ajuste con préstamos para inversiones dirigidos a fines de desarrollo social. En esta misma Cumbre se estableció que tratarían de lograr apoyo y cooperación de organizaciones regionales e internacionales y del Sistema de las Naciones Unidas, particularmente, de las instituciones de Bretton Woods para la realización, la gestión social y la evaluación de las políticas de ajuste estructural, al igual que el logro del desarrollo social y su integración en las políticas, programas y las operaciones de dichas agrupaciones (Naciones Unidas, 1995). Así, existe una necesidad de incluir esta perspectiva en la filosofía del BM para transformarlo en una verdadera institución multilateral, en lugar de un mediador económico en función de los intereses políticos. Sin embargo, esto parece estar lejos, mientras la ayuda multilateral se siga condicionando a términos económicos (Andrés López y Molina de la Torre, 2000, p. 63).

El FMI y el BM deberían abandonar el control que mantienen sobre la AIF, en la que, ésta, al estar dentro del Banco, depende de él, de las concesiones de ayuda al desarrollo, mediante la cual controla a los países subdesarrollados. La AIF debería tener una conexión más estrecha con los organismos técnicos de las Naciones Unidas, lo que permitiría transformarlo en un mecanismo de financiación para un desarrollo eficiente. Además, debería eliminarse la distribución del poder de voto (Díaz Salazar, 1996). Se trata de que el BM sea una institución del desarrollo de los subdesarrollados y no un organismo más de control de un desarrollo que parece querer ser frenado (Canagh, Wysham y Arruda, 1994).

Sin embargo, el Banco ha tenido una importancia en las relaciones de cooperación internacional, debido a que es un órgano fuerte por la influencia e impacto en el desarrollo económico de la mayoría de los países subdesarrollados. Esto ha logrado un pensamiento de desarrollo práctico empleando una combinación de recursos, no sólo financieros. También, el BM dedica buena parte de la ayuda a los proyectos, por lo que es guía del pensamiento de buena parte de estos, en los que además tiene un rol crítico de cara a la coordinación con países donantes a través de los consorcios de ayuda. Y los propios países

realizan un esfuerzo por mejorar las relaciones con el BM y aprovechar su asesoría, equipos técnicos y concesiones mediante la Asociación Internacional para el Desarrollo (AID), ofreciéndole un reconocimiento internacional, pese a que esté alejado de ese ideal (Andrés López y Molina de la Torre, 2000, p. 64).

En definitiva, el BM es un organismo de cooperación multilateral fuertemente condicionado y controlado por los intereses de los países desarrollados, sobre todo EE. UU. que controla buena parte de la cooperación, introduciendo un sesgo economicista altamente perjudicial.

Algunas soluciones que pueden producirse es terminar con las condiciones impuestas a la ayuda y los créditos del FMI hasta acabar con las intervenciones militares, pasando por otorgar subvenciones de contrapartida que aumenten las oportunidades de los seres humanos en lugar de mimar a los malos gobiernos. Los pobres del mundo no deben que esperar a que Occidente los salve, pues ellos son sus propios y mejores buscadores.

Sin embargo, puede ser que la presencia del FMI, el BM y los organismos de ayuda en la crisis de un país seguramente es una consecuencia, antes que una causa.

2.2. Instituciones multilaterales no financieras

2.2.1. El sistema de las Naciones Unidas

Las agencias de las Naciones Unidas son una parte fundamental en la cooperación internacional. Estas organizaciones tienen elementos propios y diferentes en relación con las instituciones financieras.

Las Naciones Unidas, aunque de manera reducida para influir en las estrategias de desarrollo, posee competencias en desarrollo económico y social. En el terreno del desarrollo y cooperación es como un gobierno sin poderes, porque las decisiones de los órganos de las Naciones Unidas son recomendaciones, no obligatoriedad. Las políticas de cooperación al desarrollo dependen de la voluntad de los donantes y de las organizaciones

del Bretton Woods, las cuales tienen influencia determinante en las condiciones de los créditos a los PAE.

A diferencia de las instituciones financieras, en los órganos de las Naciones Unidas cada país tiene derecho a voto. Esto otorga la mayoría a los países en desarrollo. Es por ello, que es un escenario propicio para las propuestas de los países menos desarrollados. Esto ha logrado dirigir las actividades de las Naciones Unidas hacia la perspectiva de los más pobres. Es en esta institución donde se han impulsado reformas políticas de cooperación para el desarrollo y sistema económico internacional, como la UNCTAD⁵⁵ y el Programa de Acción para el NOEI⁵⁶. Además, las ONGs tienen un papel importante en el diseño, planificación y ejecución de los programas y proyectos realizados por las Naciones Unidas a través de los gobiernos (Gómez Galán y Sanahuja, 1999, p. 74).

Las Naciones Unidas han sido escenario para diseñar importantes propuestas y decisiones de cooperación, las cuales han sido más focalizadas a los países en desarrollo, a sus demandas sociales, ambientales y culturales, enfrentándose a la economía liberal defendida por países de Occidente y las organizaciones de Bretton Woods, aunque no se ha tenido la capacidad efectiva para llevarlas a cabo (Gómez Galán y Sanahuja, 1999, p. 75).

En los años cincuenta, la institución lanza sus primeras propuestas de cooperación al desarrollo, estableciendo programas de asistencia técnica y proponiendo un fondo de inversión multilateral de carácter concesional que no llegó a realizarse. Además, es en esta década cuando comienzan las Comisiones Económicas Regionales dependientes del ECOSOC, existentes en Europa, Asia occidental y pacífico, Latinoamérica y el Caribe y África. La CEPAL ha sido uno de los órganos de las Naciones Unidas más destacado en el área del desarrollo económico y social. Los expertos de la CEPAL cuestionaron a los heterodoxos del liberalismo dominante en la economía política internacional, y fueron los cimientos para una estrategia alternativa de desarrollo económico, denominada industrialización por sustitución de importaciones, lo que consintió lograr un aumento económico y un fomento rápido de la industria en los setenta. Pero, esta estrategia se agotó en los ochenta. Considerando los aprendizajes de la crisis de la deuda, durante los años

⁵⁵ Creada en 1964.

⁵⁶ Creada en 1974.

noventa, la CEPAL expuso políticas que mezclarían la transformación productiva y eliminación a la pobreza, buscando más igualdad (Gómez Galán y Sanahuja, 1999, p. 76).

Las Naciones Unidas tiene sus virtualidades. La cooperación técnica tiene su importancia desde sus inicios. En 1966, los Programas Ampliados de Asistencia Técnica y el Fondo Especial de las Naciones Unidas dedicados a la asistencia técnica general y a la función preinversora, se unieron formando el PNUD cuyo trabajo es contribuir a la reserva central de fondos y coordinar la cooperación técnica de las Naciones Unidas. Se debe reconocer que el PNUD es el órgano principal de las Naciones Unidas, refiriéndonos a desarrollo, contando con un grupo de instituciones: FAO, UNESCO, OIT, UNCTAD, PNUMA, OMS, entre otras (Andrés López y Molina de la Torre, 2000, p. 64).

En el año 1994, Boutros-Ghali, secretario general de las Naciones Unidas, presentó *Un Programa de Desarrollo*, el cual agrupa el nuevo consenso establecido en la comunidad internacional, mezclando la eficiencia de los mercados con métodos para asegurar una distribución igualitaria. En este documento se reconoce el carácter plural del sistema internacional de ayuda y cooperación al desarrollo, representando un nuevo sistema más organizado y eficaz, incorporando a las organizaciones de Bretton Woods y las políticas bilaterales en un enfoque de prioridades y políticas en el que las Naciones Unidas tuviera una actuación importante (Gómez Galán y Sanahuja, 1999, p. 77).

La falta de recursos y la precariedad financiera es un problema de las Naciones Unidas, debido al impago de las cuotas de países miembros dirigidas al presupuesto ordinario y a financiar las operaciones de mantenimiento de paz. Boutros-Ghali emprendió varias propuestas para reformar la organización, reduciendo burocracia y gastos innecesarios. Más tarde, en 1997, Kofi Annan presentó un plan de reforma titulado *Renovar las Naciones Unidas: un programa de reforma*, el cual tiene una gran gama de propuestas para reorganizar la Secretaría, los Programas y los Fondos, asegurando una gestión más eficiente y reducir gastos. Por ello, se establecen cuatro campos: paz y seguridad, asuntos económicos y sociales, operaciones de desarrollo y asuntos humanitarios; teniendo siempre presente los derechos humanos (Gómez Galán y Sanahuja, 1999, p. 80).

2.2.2. El Programa de las Naciones Unidas

Con el PNUD aparece una nueva ideología de la cooperación. Los fondos del Programa provienen de los países donantes, pero de forma voluntaria a partir de ciclos de cooperación que se llevan desarrollando desde 1972 en intervalos de cinco años. Por supuesto, el 90% de las aportaciones son de los países del CAD y forman parte de su participación en la AOD a las organizaciones multilaterales, contribución que ha ido decayendo al inclinarse por la ayuda bilateral más fácil de controlar. Esto ha causado una pérdida de protagonismo del PNUD como coordinador y organizador de la cooperación técnica a nivel mundial. Asimismo, se ha visto manifestado con el nacimiento de los fondos especiales de las Naciones Unidas que han permitido a los donantes conducir su dinero donde más les conviene. No obstante, a pesar de estos problemas que hacen que el PNUD sea un órgano multilateral eficaz, debe reconocerse su valor y el hecho de que la cooperación técnica es fundamental (Andrés López y Molina de la Torre, 2000, p. 65).

No debe caer en papel mojado el X Compromiso de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, en el que los Jefes de Estado se responsabilizaron a prosperar y fortalecer el enfoque de cooperación internacional, regional y subregional para el desarrollo social por medio de las Naciones Unidas y de otras instituciones multilaterales, además de reforzar la estructura, los recursos y los procesos del Consejo Económico y Social y sus órganos subsidiarios y otras organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas dedicadas al desarrollo económico y social (Naciones Unidas, 2021).

Debe resaltarse el trabajo del PNUD en la consolidación de proyectos de desarrollo, demostrando una cooperación eficaz, conectando con ONGs, llevando a beneficios para el desarrollo. En estos proyectos, la financiación sale de las aportaciones de los gobiernos receptores que suponen la mitad del coste, realizando el órgano la otra mitad del pago, el cual proviene de las aportaciones de los países desarrollados en un 90%. Pero, además, la financiación puede proceder de otros gobiernos y ONGs. Los proyectos son efectuados por los organismos de las Naciones Unidas o por el PNUD, quien ofrece asistencia directa a los países subdesarrollados. A este respecto, el Programa tiene particularidades de la cooperación multilateral, debido a presentar asesoramiento a los gobiernos y ONGs para los proyectos, tanto asesoramiento técnico como humano, además de mesas redondas de donantes, listas de proyectos o cursos formativos, entre otros (López y Molina de la Torre,

2000). Esto último lleva a ofrecer una educación para la cooperación, el comienzo fundamental si se quiere lograr una cooperación eficaz. La prioridad del PNUD es la reducción de la pobreza, la conservación del medio ambiente, la promoción de la mujer, la democratización, la reforma del Estado y el fortalecimiento de la sociedad civil.

El PNUD responde a las necesidades de la cooperación internacional, siendo consciente de la necesidad del subdesarrollo y con una idea de desarrollo integral. Desde 1990, el órgano publica anualmente el Informe sobre Desarrollo Humano, basado en el concepto de desarrollo humano y sostenible, definido como la ampliación de oportunidades de los seres humanos, compatible con la conservación del medio ambiente y de los recursos naturales necesarios para las futuras generaciones (Gómez Galán y Sanahuja, 1999, p. 82). El documento es una iniciativa con una nueva visión que mide el desarrollo logrado por cada país, prestando atención a los problemas sociales y ambientales. Este informe es muy significativo para la cooperación internacional. Además, desafía al Informe sobre el desarrollo mundial que el BM publica cada año.

Luz Ángela entra en la farmacia con su hijo Moisés. Por primera vez en muchos meses puede comprar medicamentos. Los medicamentos para su hijo son difíciles de encontrar en la zona de Barranca, debido a que son medicamentos especializados. Los medicamentos cuestan noventa y tres mil pesos, unos 28 euros, que es la mitad de lo que gana a la semana su marido. Él trabaja de taxista, pero no tiene muchos pasajeros (DW Español, 2018, 0m56s).

Esta familia colombiana es indígena wayúu. Viven al lado de una de las mayores minas de carbón de Latinoamérica, el Cerrejón. La mina, situada en el departamento de La Guajira, es explotada por consorcios que tienen sedes en Australia, Sudáfrica y Europa. El beneficio lo obtienen las empresas internacionales. Colombia es el tercer mayor proveedor de carbón para Alemania. Entre las empresas están BHP Billiton (Australia), Glencore (Reino Unido) y Anglo American (Suiza).

Los wayúu forman el 45% de la población del departamento. El 97% de la población habla *wayuunaiki* y el 32% el español. Además, un 66% no ha recibido ningún tipo de educación formal.

En 1981, se produjo una ampliación del Cerrejón. Parte del territorio de la comunidad wayúu de Media Luna fue usado para construir el Puerto de Embarque de Carbón. La multinacional afirmó en los documentos de reubicación que las comunidades wayúu no tienen tradición territorial y mucho menos referentes simbólicos, míticos y culturales que los aten a esta tierra. Posteriormente, otras comunidades fueron desplazadas de sus territorios.

Las comunidades han reportado aumentos de temperatura que afectan los cultivos y una disminución considerable en el recurso hídrico. Mientras una persona de La Guajira colombiana tiene acceso a 0,7 litros de agua al día, la mina del Cerrejón emplea en un día 17 millones de litros en la explotación de carbón (No a la mina, 2016). Tras determinar que las comunidades estaban siendo afectadas por el impacto ambiental causado por la polución del polvillo del carbón en el aire, además de la contaminación sonora y los movimientos de la tierra a raíz de las explosiones a cielo abierto en la mina, fueron destruidas y reubicadas en 1991 las comunidades Caracolí y Espinal, que comprendían 1000 hectáreas de tierra donde vivían 350 personas wayúu. Estos mismos daños motivaron una acción popular interpuesta por la contraloría general de la nación en el 2002 con El Cerrejón.

Luz Ángela culpa de la enfermedad de su hijo a El Cerrejón. Ella junto a su familia viven a un kilómetro y medio de la mina. Su hijo está enfermo desde los 7 meses. Con esa edad, el niño empezó a toser sangre, padeciendo bronquitis crónica y alergias. El médico les recomendó que se fueran de la zona. Sin embargo, Luz Ángela no tiene suficiente dinero para dejar su casa y empezar una vida en otro lugar. Ella quiere seguir donde están sus raíces wayúu. Luz Ángela teje mochilas tradicionales indígenas para ganar dinero extra (DW Español, 2018, 0m56s).

En 2018, las empresas querían ampliar su capacidad de extracción de la mina, lo que llevaría a la familia a más dificultades sanitarias y sociales. La madre interpuso una demanda a la mina, pidiendo una reducción de los problemas contaminantes. Sin embargo, debe demostrar que la enfermedad de su hijo ha sido causada por la mina. Este procedimiento cuesta mucho dinero (DW Español, 2018, 3m26s).

Los indígenas también fueron afectados por el desplazamiento de otras comunidades como la raizal del caserío de Tabaco: el único pueblo que los conectaba con el comercio, las carreteras, los colegios y la salud. “La empresa utilizó presiones como la suspensión de los servicios públicos y domiciliarios, quema del cementerio y viviendas, prohibición del tránsito en el territorio, desvío del agua del río en beneficio de la compañía” (Environmental Justice Atlas, 2019). En 1991, se produjo el desalojo violento de la población que no aceptaban presiones como la suspensión de servicios públicos y domiciliarios, quema del cementerio y viviendas, prohibición del tránsito en el territorio, desvío del agua del río en beneficio de la compañía (Environmental Justice Atlas, 2019).

La minería ha causado una serie de problemas ambientales que afectan directamente a la población que se sitúa cerca de la mina. Uno de ellos es la sequedad de los arroyos. La mina El Cerrejón desvía los arroyos cuando se haya carbón bajo ellos y consume mucha agua subterránea. Todo esto afecta a la agricultura y forma de vida de los wayúu, debido a que no pueden cultivar nada y alrededor sólo crecen cactus y plantas silvestres. Entre 2016 y 2018, más de cien niños murieron de sed y desnutrición en la región de La Guajira. Pues, El Cerrejón es el mayor consumidor de agua de la zona: el carbón genera polvo nocivo y para mitigar daños se echa agua (DW Español, 2018, 4m39s).

No obstante, El Cerrejón cumple con la normativa de emisiones contaminantes que establece el gobierno colombiano. La pregunta es si esos parámetros son suficientes, pues son menos estrictos que los de la Unión Europea y la OMS.

El desplazamiento de las personas wayúu en La Guajira colombiana se ha producido de manera fraccionada. Se le ha dado un bajo perfil, sin analizar el fenómeno en contexto, estableciéndolo como casos aislados por la necesidad de evitar males mayores como la mencionada contaminación. “Según Acción Social, entre 2002 y 2010, hubo 62.194 personas que sufrieron desplazamiento forzoso en La Guajira siendo los años 2002, 2005 y 2007 los más duros para la población” (Fundación Ideas Para la Paz, 2011, p. 31). Adicionalmente a estos desplazamientos inducidos, están los desplazamientos forzados producto de la acción de grupos armados ilegales: “Muchos de los desplazamientos no han fueron definidos como forzosos, debido a que fueron confundidos por el modelo de vida semi-nómada y su organización social en grupos familiares autónomos, descentralizados y dispersos” (Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, 2010, p. 16). Aunque no existen informes documentados sobre una posible relación entre los grupos armados ilegales, en particular las autodefensas, y la intención de desalojar a los indígenas wayúu de sus territorios ancestrales para favorecer intereses de megaproyectos en la zona, en el año 2006, la Misión Internacional de Verificación registró el homicidio de 16 mujeres líderes. La reseña de este acontecimiento fue citada por la Corte Constitucional así.

Según lo anterior, existe percepción entre las autoridades indígenas de una relación entre la violencia ejercida por las autodefensas o paramilitares, contra miembros de la etnia wayúu y el interés de empresas mineras por sus territorios, donde existen planes de expansión para explotar nuevos yacimientos o construir infraestructura para sus proyectos.

El dilema ético estaría en la entrada de profesionales como psicólogos, trabajadores sociales y educadores, para, a través de la fundación cerrejón, ofrecer a la comunidad programas de educación y desarrollo. En lugar de intentar vender a la comunidad wuayu una imagen favorable de la presencia de las multinacionales en el territorio, ocultando y disimulando los atropellos sociales, ambientales y culturales de la empresa.

En este dilema se ve reflejado el concepto y objetivo de la responsabilidad social empresarial. Pues responde a la implicación voluntaria de la empresa en la solución de problemas sociales y medioambientales de la comunidad donde están asentados.

Esta responsabilidad incluye la obligación de quienes ejercen esta actividad de conocer y entender, la cultura, las costumbres y la cosmovisión de una comunidad en particular antes de emprender cualquier proyecto que pueda afectar estas realidades. La responsabilidad también abarca el beneficio para las comunidades en términos de inversión social y de desarrollo.

CAPÍTULO IV

TRAYECTORIA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO DE ESPAÑA Y COLOMBIA

1. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN ESPAÑA

La cooperación al desarrollo tiene varias definiciones según las prioridades y dependiendo del escenario histórico. Tradicionalmente, la ayuda era otorgada por las aportaciones de los países desarrollados. Pero, en los últimos años las donaciones privadas, es decir, por empresas, fundaciones o individuos, han acrecentado notablemente. Esto llevó a replantear los estándares de medición de la AOD, más aún después de los ODS.

España, durante los años 50, era un país receptor de ayuda y en los 70 es cuando comienza a ser un país donante. La cooperación española ha sido activa en las líneas y estrategias de la cooperación internacional al desarrollo desde la década de los 80, progresando en su sistema interno y en su evaluación y gestión de proyectos. Esto ha conseguido que pueda aumentar las zonas geográficas de interés, los sectores, las acciones en defensa del medioambiente, la diversidad cultural y promocionar la igualdad de género, los derechos humanos y la paz.

Tras haber conocido los objetivos, retos, características y agentes de la cooperación internacional, se expone la cooperación española, su consolidación en la nueva agenda global de desarrollo, resaltando las acciones y estrategias para cumplir en los ODS y sus compromisos a nivel internacional y con Colombia. Así como, el análisis de la ayuda y cooperación colombiana, adentrándonos en los documentos que definen las líneas y relaciones estratégicas entre ambos países.

La cooperación española ha sido muy solidaria con las necesidades de los países que más necesitan el desarrollo. En los años 50, era receptora de ayuda, incorporándose progresivamente a organismos internacionales como donante, hasta que, en 1981, pasó a ser un país receptor de ayuda (Gómez, Parra, Alemán y Rísquez, 2018, p. 8).

La cooperación española ha tenido diversas etapas desde su construcción hasta su consolidación, que son las que se detallan a continuación.

1.1. Recorrido histórico de la cooperación española: de receptor a donante

1.1.1. Los inicios de la cooperación española: los años setenta

Al final de 1970, España era contemplada como país en vía de desarrollo por el BM y no tenía una política de cooperación. A mediados de 1950, etapa del régimen de Franco, el cual aprovecha el escenario internacional de la Guerra Fría para acercarse a Estados Unidos y dejar atrás el aislamiento y rechazo global en el que se situaba. España comienza a normalizar las relaciones con el gobierno estadounidense y consigue incorporarse a las Naciones Unidas y a otros organismos, como el FMI y el BM. Es entonces cuando el país empieza a recibir ayuda de Estados Unidos, debido a los acuerdos entre Franco y Eisenhower, y pasa a ser receptora de créditos del BM, recibiendo el primero en 1960 (Gómez Galán y Sanahuja, 1999, p. 181). En esta etapa también pasa a formar parte de la AID, lo que luego pasó a llamarse AIF.

La política de cooperación española surgió como parte de la política exterior que se desarrolló tras finalizar la dictadura en 1975. Si se analiza el proceso evolutivo desde 1975 hasta 1981, se distinguen dos etapas: cuando España todavía estaba en la lista de países receptores de AOD; y cuando en poco tiempo pasa a ser un país desarrollado, abandonando la lista por petición propia.

Es importante detallar que la política de cooperación española como donante, se construyó en un momento de fragilidad interna, en la transición. Por ello, durante el desarrollo de la Constitución de 1978 no se profundizó en cooperación. Sin embargo, se menciona en el preámbulo de la misma que “la nación española proclama colaborar para fortalecer las relaciones pacíficas de cooperación entre todos los pueblos de la tierra” (Ley 23/1998 de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Antecedentes; Gómez, Parra, Alemán y Rísquez, 2018).

En poco tiempo, España deja de recibir ayuda, pasa a carácter de donante, comienza a ejercer una política de cooperación y a incorporarse a diversos organismos, consecuencia del despegue de la industrialización y la participación de España a nivel internacional tras la muerte de Franco. En 1970, se crea la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional asignada al Ministerio de Asuntos Exteriores, bajo la responsabilidad de

asistencia que España recibe y otorga a otros países (Gómez Galán y Sanahuja, 1999, p. 182).

España fue incorporándose a diversos organismos internacionales de ayuda al desarrollo como receptor y donante. Al principio, las aportaciones no fueron muy significativas, pero, a lo largo de la década, España fue aumentando su participación (Cunego y Ruiz Sanjuán, 2014, p. 119).

En 1974, España fue miembro fundador del Fondo Africano de Desarrollo. Y, en 1976, miembro del BID. En este mismo año, además, se crea el Fondo Español de Ayuda al Desarrollo⁵⁷ (FAD), pudiendo esto suponer el comienzo de la política española de cooperación. El objetivo principal de los créditos con cargo al FAD⁵⁸ era impulsar las exportaciones y apoyar la internacionalización de las empresas del país (Gómez Galán y Sanahuja, 1999, p. 182). La cooperación bilateral reembolsable del FAD pasó a representar una característica de la ayuda española. Con cargo al FAD, se concedían *créditos FAD* a los países receptores en condiciones concesionales. Los créditos se gestionaban a través de la Secretaría de Estado de Turismo y Comercio perteneciente al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. Estos créditos eran ayuda ligada⁵⁹, en condiciones preferenciales en las que se basó gran parte de la gestión bilateral y la internacionalización de las políticas españolas en esas primeras décadas de la cooperación española (Gómez, Parra, Alemán y Rísquez, 2018, p. 9). Entre la etapa de creación del Fondo y 2010, con su cambio por el Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE), uno de los grupos más beneficiados por los créditos FAD fueron las empresas españolas, debido al carácter concesional de los préstamos y los objetivos comerciales a los que estaban ligados (Gómez, Parra, Alemán y Rísquez, 2018, p. 119). Igualmente, bajo este Fondo, se realizaban otras operaciones, como contribuciones a organismos multilaterales y donaciones. (Cunego y

⁵⁷ Real Decreto-Ley 16/1976, del 24 de agosto, por el que se dictan medidas fiscales, de fomento de la exportación y del comercio interior.

⁵⁸ Estaba formado por: contribuciones a las Instituciones Financieras Internacionales (ayuda no ligada), créditos FAD (ayuda ligada), Fondo de Estudios de Viabilidad (FEV) (subvenciones ligadas) y L-500 (subvenciones ligadas).

⁵⁹ El país receptor tenía que usar esos fondos en la compra de bienes y servicios españoles, fomentando así las exportaciones españolas.

Ruiz Sanjuán, 2014). Sin embargo, aun siendo un mecanismo que generaba deuda externa y favorecía la internacionalización de las empresas españolas en los países pobres, se consideró como AOD, por lo que fue una herramienta muy controvertida y juzgada⁶⁰. Al año siguiente, España dejó de ser receptor firmando el último convenio de préstamo con el BM. Por lo que, en 1981, el país deja de ser considerado receptor. Dos años después, en 1983, pidió salir de la lista del CAD.

1.1.2. La cooperación española, de receptor a donante: los años ochenta

En la década de los ochenta, la cooperación comienza a definirse como “política de Estado”. España comienza a adquirir un proceso de expansión en la cooperación internacional, debido: a la normalización de las relaciones internacionales y una política exterior ajustada a la realidad democrática; a la inclusión en la Comunidad Europea en 1986, lo que la llevó a canalizar una proporción de su AOD y a reorientar gran parte de su AOD multilateral, mediante el presupuesto de la Comunidad y destinándola a las aportaciones al Fondo Europeo de Desarrollo (FED) (Cunego y Ruiz Sanjuán, 2014, p. 120) con el cual se financiaba la cooperación con los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) signatarios del Convenio de Lomé⁶¹; y a la participación de la sociedad a

⁶⁰ En el 2010, se reformó el FAD. Se comenzó a dar respuestas a lo que pedía la sociedad, cumpliendo la Ley Reguladora de la Deuda Externa, de 2006. Así, este año, el Congreso de los Diputados aprobó el Fondo para la Promoción del Desarrollo pretendiendo mejorar la calidad de la cooperación española para el desarrollo.

⁶¹ Acuerdo de intercambio comercial y cooperación entre los países de África, el Caribe y el Pacífico, vigente entre 1965-2000, y firmado en Lomé, Togo, reemplazando a la Convención de Yaundé. Establece un mecanismo de cooperación económica y ayuda entre la UE y las excolonias de Reino Unido, Francia y Bélgica, tanto en África, el Caribe y Oceanía, permitiendo la exportación de los principales productos agrícolas y mineros de los países ACP a la UE libre de aranceles.

través de las actividades de las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGDs) que iban teniendo más presencia (Gómez y Sanahuja, 1999, p. 183).

En 1984, España se unió al Convenio de Ayuda Alimentaria y se incorporó a los bancos multilaterales, como el BafD y, en 1986, al Banco y el Fondo Asiático de Desarrollo. En 1985, se creó la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI), el cual es el máximo órgano político encargado de la dirección, programación, control y evaluación de la cooperación al desarrollo. En 1986, se agregó a la Comunidad Europea llegando a canalizar parte de su AOD. Este año, se creó la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (CICI), para la coordinación de los doce ministerios que desarrollan programas de cooperación (Cunego y Ruiz Sanjuán, 2014). Al año siguiente, el Consejo de ministros aprobó las primeras líneas de la política española en cooperación al desarrollo, queriendo alcanzar el objetivo del 0,7% del PIB para 1992, identificando los sectores y las áreas geográficas prioritarias. En 1988, creó la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)⁶², dependiente de la SECIPI, encargada de ejecutar, definir, programar y gestionar los proyectos y programas de la cooperación al desarrollo (De Los Llanos Gómez Torres, 2010, p. 77). Bajo la AECI se fue abriendo una red de Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) en los países receptores de cooperación española. Al finalizar la década, se llevó a cabo la Oficina de Planificación y Evaluación (OPE) unidad dependiente del secretario de Estado, para el fortalecimiento de los programas de cofinanciación de proyectos con ONGDs (Gómez y Sanahuja, 1999, p. 184). Los años ochenta se caracterizaron por el aumento de demandas de la sociedad mediante las ONGDs y por la constitución de estas instituciones que abrieron vínculos de España con los países en vía de desarrollo.

⁶² Tras el Real Decreto 1403/2007, de 26 de octubre, reformó su estatuto y cambió su nombre por AECID.

1.1.3. La consolidación de la cooperación española: los años noventa

Tras una década de política de cooperación, en los años noventa relucieron algunas ineficacias de esta política y sus instrumentos, lo que llevó a un debate tanto en la sociedad civil como en las Cámaras, con respecto a la aproximación a la meta 0,7%.

En el primer año de la década de los noventa, tras el final de la Guerra Fría con un escenario internacional en emergencia, de nuevas realidades económicas y políticas, dividido en países industrializados y países en vías de desarrollo, España entró en el CAD de la OCDE y, de esa forma, finaliza el proceso de incorporación al sistema internacional de cooperación al desarrollo como donante, asumiendo las directrices de dicho organismo (Cunego y Ruiz Sanjuán, 2014, p. 120). Este año, el país fue miembro fundador del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo. En 1992, se elaboró el *Informe sobre los objetivos y líneas generales de la política española de cooperación y ayuda al desarrollo*, en el que se reafirmaban las líneas y prioridades de la cooperación española, con la recomendación del aumento del 0,7%, buscando alcanzar el 0,35%⁶³ en la mitad de la década y la meta en el 2000. En 1994, se planteó la necesidad de bajar el número de sectores y países para concentrar la ayuda y aumentar el impacto, siendo el desarrollo humano, la asistencia a los grupos más pobres, la paz, fortalecer la democracia y reformar el Estado como las prioridades a lograr (Gómez y Sanahuja, 1999, p. 185). En este año, tras el aumento de la sensibilización por la antigua Yugoslavia y la crisis de los Grandes Lagos, la sociedad civil organizó un movimiento por el 0,7% para mejorar la calidad y cuantía de la ayuda española. Las consecuencias de las movilizaciones fueron, por un lado, la firma del *Pacto por la solidaridad*, en el que los partidos se comprometieron a incrementar la AOD buscando la aproximación a la meta 0,7% y, por otro lado, la creación, en 1995, del Consejo de Cooperación para el Desarrollo para agilizar el diálogo entre la administración pública, las ONGDs y otros agentes (De Los Llanos Gómez Torres, 2010, p. 77). Es también en 1994, cuando se conoce el primer *examen de pares*⁶⁴ de la cooperación española

⁶³ La meta del 0,7% descendió del 0,28% en 1993, al 0,22% en 1996, incumpliendo el compromiso de avanzar al 0,35% y al 0,7%.

⁶⁴ Los exámenes de pares del CAD se realizan cada 4 años para la evaluación de las acciones de los países miembros para valorar sus políticas de cooperación.

por el CAD, llegando a cuestionar algunos rasgos de los créditos FAD, debido a que, según el organismo, la importancia desmedida que se le daba a este mecanismo en el conjunto de la AOD influía de forma negativa a la calidad de la cooperación española, con una planificación insuficiente, sin seguimiento y una evaluación deficiente (Verdiales López, 2021, p. 46). Asimismo, destacó la segmentación institucional, la descoordinación del Ministerio de Asuntos Exteriores y Economía y Hacienda, la desmedida rotación de personal, la planificación y ausencia de evaluaciones (Gómez y Sanahuja, 1999, p. 187). De ahí, que España iniciara unas acciones dirigidas a la calidad, la transparencia y eficacia de la cooperación española. Para ello se establecieron: un sistema de evaluación mediante el fortalecimiento de los recursos de la OPE; un presupuesto concreto para la financiación de las evaluaciones; la participación en eventos internacionales sobre evaluación como foros multilaterales en el CAD y la UE; y una Metodología de Evaluación de la Cooperación Española en 1998 y un plan de evaluaciones, emitiendo ese mismo año 4 evaluaciones (Arguilés, 2014, p. 25).

En 1998, tras un extenso proceso de debate entre las ONGDs representadas por la Coordinadora Estatal de ONG de Desarrollo (CONGDE) y las Coordinadoras Autonómicas, diversos agentes sociales y los grupos políticos (De Los Llanos Gómez Torres, 2010, p. 78), se promulgó la Ley 23/1998 de 7 de julio de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la cual estableció las líneas para el desarrollo, los objetivos, las estructuras de gestión, las herramientas de planificación, las modalidades, los instrumentos de la cooperación española (Cunego y Ruiz Sanjuán, 2014, p. 120), las competencias de los órganos operativos en la formulación y ejecución de la cooperación española y los recursos asignados a la realización de la política de cooperación, diferenciándose entre los canalizados bilateral y multilateralmente. Esta Ley determina, como objetivo último de las acciones de la cooperación, la promoción del desarrollo sostenible y económico como apoyo para erradicar la pobreza del mundo. Desde que España dejó de estar en la lista de países receptores, comenzó a emplear la cooperación como una manera de recuperar sus relaciones internacionales y afianzar un proceso interno de paz y reconstrucción bajo los conceptos de democracia, desarrollo y derechos humanos (Gómez, Parra, Alemán y Rísquez, 2018, p. 8). Así, en su artículo 1, promulga que:

La cooperación española impulsará acciones que atiendan a la defensa de los derechos humanos y las libertades fundamentales, el bienestar socioeconómico, la

sostenibilidad y regeneración del medio ambiente en los países pobres y los que estén consolidando sus instituciones democráticas y reinsertión económica internacional (De Los Llanos Gómez Torres, 2010, p. 78).

La Ley supuso las bases para un nuevo modelo de cooperación. De la regulación futura, dependerán las características, la forma y la dirección de la cooperación española. Como resultado de la Ley, en 1997 y 1998, el Ministerio de Asuntos Exteriores impulsó un nuevo sistema de planificación y evaluación anuales y por país (Gómez y Sanahuja, 1999, p. 187).

En 1998, el CAD realiza la segunda revisión de la política de cooperación española, reconociendo como un gran avance la aprobación de la Ley de Cooperación, la disminución y reorientación de los FAD y las mejoras en planificación y evaluación. No obstante, señaló que la cooperación española debía reorientar de manera decisiva del FAD a objetivos de desarrollo, optimizar las capacidades profesionales de la AECI e iniciar un debate público sobre seguir usando ayuda ligada (Gómez y Sanahuja, 1999, p. 187).

La incorporación de España al CAD supuso la adaptación de las directrices de éste. Por ende, esto ha supuesto cambios importantes en la política de cooperación española, sobre todo en los créditos FAD que, desde 1992, están atados a las directrices del Consenso OCDE y del Paquete de Helsinki, que influye en la ayuda ligada y los créditos para la exportación. Esto ha causado un descenso de la cuantía de los créditos FAD y mayor rumbo al desarrollo social y países de renta baja.

Los años noventa fueron una etapa compleja para el sistema internacional de ayuda al desarrollo, debido a los cambios destacados en el escenario internacional y al desánimo generado por ciertas dudas sobre algunos estudios que evaluaron la eficacia de la AOD. Y es que, desde la propuesta del 0,35% de la Renta Nacional Bruta, ésta descendió al 0,22% en el año 2000.

Aun así, el nuevo siglo otorgó una transformación que, estimulado por el Consenso de Monterrey en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo de 2002, supuso un aumento de la AOD a nivel global (Gómez, Parra, Alemán y Rísquez, 2018, p. 9).

1.1.4. La expansión de la cooperación española: en siglo XXI

A principios del siglo XXI, España realizó un enorme esfuerzo para expandirse y modernizarse en los planes e instrumentos en el campo de la cooperación internacional. Se crearon líneas nacionales con estrategias sectoriales desglosadas en el primer *Plan Director de la Cooperación para el Desarrollo* en 2001. La modernización, junto al crecimiento económico, hizo posible que la cooperación española aumentara y estuviera estable durante la primera década de este siglo, llegando a ser esencial en la cooperación multilateral (Verdiales López, 2021, p. 47).

Esto conllevó a un aumento en los recursos destinados para la cooperación al desarrollo en Latinoamérica, pasando de 365 millones de dólares a casi 660 millones entre 2002 y 2006, situando a España detrás de EE. UU., en donaciones hacia la zona (Verdiales López, 2021, p. 47). En 2007, la cooperación española superó los recursos otorgados por EE. UU. a la cooperación al desarrollo, logrando el 23% de la AOD en América Latina (Colacrai, 2010, p. 60).

Para fomentar la política de cooperación, el gobierno de España modificó en 2004 la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, sustituyendo la OPE. En 2005, la Subdirección fue elevada de categoría a Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE).

Esa obligación de España para lograr la eficacia de la ayuda al desarrollo no era solo a nivel nacional, sino que era una preocupación del mundo, debido a que la meta del 0,7% del CAD había conseguido un mínimo histórico del 0,14% (Oxfam Intermón, 2015, p. 32). Por ello la exigencia de lograr una ayuda al desarrollo eficaz, incorporando instrumentos de evaluación y bajo las líneas señaladas en la Declaración del Milenio, en el año 2000, y en la Declaración de París, en 2005, como parte de los compromisos adquiridos a nivel internacional (Verdiales López, 2021, p. 47).

Pero en esta década, la cooperación para el desarrollo española tuvo un duro golpe. Desde el 2004 hasta el 2008, fueron buenos años para ella, superando a EE. UU. en el tanto por ciento de la Renta Nacional Bruta dirigida a la AOD. Sin embargo, fue con la recesión económica de 2008 cuando el presupuesto de la cooperación española se redujo del 70%,

llegando a ser del 82% entre 2009 y 2014, de 319 millones de euros a 57 millones de euros, y siendo la caída más brusca entre 2011 y 2015.

España disminuyó su presupuesto en AOD. Sin embargo, países como Portugal, Irlanda o Reino Unido, que también fueron afectados fuertemente por la crisis, no redujeron tanto el porcentaje como España. Es más, Reino Unido incrementó su contribución hasta el 0,7% (Oxfam Intermón, 2022).

Tras recuperarse, España volvió a su compromiso con la cooperación al desarrollo, llegando hasta un 7,3% de volumen de ayuda en 2019, con respecto al año anterior, y siendo América Latina la que mayor parte recibe, con los principales proyectos de carácter triangular, impulsando la cooperación entre países de la región (Colacrai, 2010, p. 65).

Una vez finalizado el período de los ODM, 2000-2015, la comunidad internacional obtuvo una consideración sobre los resultados obtenidos en gran parte de los países menos desarrollados. Se pudo comprobar: que la pobreza extrema se había disminuido a la mitad y continuaba a la baja (CEPAL, 2018, p. 15); que había crecido notablemente la cuantía de personas con acceso a agua potable; que había avance en la reducción de la mortalidad infantil; y que había aumentado el número de niños que asistían a las escuelas infantiles. Pero, también comprobaron: preocupantes cifras en torno a la salud materna y reproductiva, la desigualdad de género y todo lo relacionado al medioambiente (CEPAL, 2018, pp. 23-67).

Al no obtener los resultados esperados, se determinó la elaboración de una agenda internacional más amplia, incluyendo nuevos problemas que afectaban a la sociedad actual. Por ende, en 2015, se celebró la III Conferencia de Financiación del Desarrollo en Addis Abeba, proponiendo acciones que mejoraran la financiación de los programas al desarrollo, lo que llevó a impulsar la nueva agenda para el desarrollo, denominada la Agenda 2030, teniendo entre los 17 ODS la construcción de un mundo más igualitario e inclusivo, abarcando los temas sociales, económicos y medioambientales en todos los países (Gómez, Parra, Alemán y Rísquez, 2018, p. 5).

A finales de 2008 y 2009, España tuvo una crisis económica, por lo que tuvo que llevar a cabo medidas de ajuste presupuestario viéndose perjudicado su estado de bienestar. Esto complicó el cumplimiento de los ODM, debido a que fue uno de los países de la OCDE con los índices altos en desigualdad, acrecentando la pobreza y la vulnerabilidad por la

reducción de prestaciones en salud, educación y alta tasa de desempleo. Aun así, el gobierno diseñó en 2019, un Plan de Acción para implementar la Agenda 2030, valorando los indicadores de cada ODS para llevarlos a cabo de manera transversal con las políticas públicas del país, como: erradicar la pobreza, disminuir la desigualdad, la sostenibilidad, los derechos humanos y el enfoque de género.

España tenía una participación en los foros internacionales. Sin embargo, su aporte en la cooperación internacional para el desarrollo seguía siendo escaso. En 2015, el mismo año de la Agenda 2030, España otorgó un 0,12% de AOD. En 2016, logró aportar el 0,35% de la AOD, llegando a bajar hasta el 0,19% al año siguiente. No obstante, se logró un aumento progresivo del 0,1% cada año hasta 2019, queriendo aumentar hasta 0,5% en 2023. Todo puede quedar como otro propósito más, debido a que la propuesta era de llegar al 0,4% en 2019 (Oxfam Intermón, 2015, p. 5). Se espera que todo ello no termine afectando a las relaciones y compromisos españoles con los terceros países en materia de cooperación.

Un hecho importante en la cooperación española es la cooperación descentralizada, iniciada en los ochenta, pero adquiriendo su esplendor como uno de los canales más importante de la cooperación del país durante los noventa vinculado a los movimientos de la meta 0,7%. La cooperación descentralizada es aquella que realizan las administraciones autonómicas, locales, en municipios, provincias o cualquier otra agrupación administrativa, así como las Federaciones de Municipios y Provincias, mancomunidades, Fondos de Cooperación Municipales, universidades y todo tipo de organizaciones y asociaciones de la sociedad civil.

1.2. Instrumentos y modalidades de la cooperación al desarrollo española

La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo establece las modalidades para financiar y realizar programas y proyectos, las cuales son bilateral y multilateral.

Asimismo, en la Ley existen diversos instrumentos: cooperación técnica, cooperación económica, y financiera, ayuda humanitaria y educación para el desarrollo.

Más adelante, se crearon otros instrumentos como los proyectos de desarrollo, los programas de microcréditos o las operaciones de alivio de la deuda externa. Tras la Declaración del Milenio y los Foros de Alto Nivel de Eficacia de la Ayuda, se añadieron unos nuevos más innovadores, en línea con los ODM y la Agenda de Eficacia de la Ayuda.

La cooperación española se comprometió a trabajar bajo los principios de apropiación democrática y local, de alineamiento y armonización. Para ello, se diseñaron varios instrumentos de canalización: *apoyo presupuestario general*, *apoyo presupuestario sectorial*, *fondos globales*, *cooperación delegada*, *cooperación triangular* y *alianzas público-privadas para el desarrollo*.

1.2.1. Apoyo presupuestario general y sectorial

El apoyo presupuestario es un método de ayuda programática⁶⁵. Al proporcionar apoyo presupuestario, el país receptor recibe los fondos al presupuesto general a través del donante. Oxfam Intermón (2021) señala dos métodos:

- Apoyo presupuestario general: modo más adelantado de apoyo presupuestario. La AOD se une con los presupuestos generales del Estado receptor, dejando de ser dirigida por el donante, apoyando de manera incondicional las líneas de desarrollo nacional.
- Apoyo presupuestario sectorial: apoya unas líneas concretas de un programa sectorial. El donante otorga a un sector la ayuda, pasando a ser gestionada por el ministerio correspondiente.

El propósito del apoyo presupuestario es fortalecer los sistemas de gestión de las finanzas públicas del país receptor, llegando a controlar estos recursos de manera más eficaz con métodos de seguimiento empleados por los donantes.

Es una modalidad más novedosa de alineamiento y apropiación. Este método conlleva la armonización de los donantes, el fortalecimiento de la capacidad institucional

⁶⁵ Son una forma de hacer cooperación al desarrollo basada en el apoyo coordinado a un programa local de desarrollo.

del país receptor y la disminución de los costes por los sistemas paralelos de gestión. Este apoyo presupuestario debe ser predecible y a largo plazo, e ir unido a resultados directos a la salud, educación, igualdad de género y demás objetivos incluidos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Oxfam Intermón, 2021). Sin embargo, uno de sus defectos es que la ayuda vaya para gobiernos corruptos.

1.2.2. Fondos globales

Los fondos globales nacen del octavo ODM: fomentar una alianza global para el desarrollo. Son una serie de cestas de donantes originadas por la participación entre entidades públicas (Estados u OMUDES) y privadas (ONGDs o empresas) para financiar bienes públicos globales: lucha contra la pobreza, educación, salud, lucha contra el SIDA, infancia, entre otros; y avanzar en el logro de los ODM (Oxfam Intermón, 2021).

Los fondos globales están sujetos a debate por la gestión de los fondos y algunas decisiones, como la dirección a los intereses de los donantes privados. No obstante, son una buena manera de contribuir al logro de los ODM. Además de ampliar los actores de cooperación y la financiación.

1.2.3. Cooperación Triangular

Es una modalidad articulada bajo un esquema mixto, en el que un país del Norte otorga apoyo financiero a un país del Sur para ofrecerle asistencia técnica a un tercer país del Sur. En este tipo de cooperación participan tres agentes: un país u organismo internacional que proporciona recursos financieros, otro país que dota de medios técnicos y humanos, y un país distinto a los dos anteriores que se beneficia y puede añadir sus propios recursos.

La cooperación triangular es potencialmente valiosa por: promocionar la cooperación horizontal y fortalecer la integración regional; desarrollar las capacidades en los países emergentes y generar sinergias por emplear ventajas comparativas de estos, ya que los países pivotes tienen más experiencia que ayuda a entender mejor a los países

beneficiarios; los países pivotes son más baratos que los donantes tradicionales; y articular diversos tipos de cooperación, como Norte-Sur y Sur-Sur, adaptándose a las peculiaridades regionales.

Para que este tipo de cooperación funcione los países beneficiarios deben apropiarse de los programas y que se alineen con sus necesidades de desarrollo. Los países participantes deben repartirse las responsabilidades para usar las ventajas de cada uno. Igualmente, deben observarse con detenimiento los costes de transacción originados por las negociaciones para conseguir acuerdos (Oxfam Intermón, 2022).

1.2.4. Alianzas Público-Privadas para el desarrollo

Es una modalidad en la que participan empresas privadas en la cooperación, llevando a más colaboración entre ellas y el sistema público. Estas alianzas forman un acuerdo de colaboración entre una empresa y una organización del sistema público de cooperación para lograr los objetivos de desarrollo de un país socio. En el acuerdo es necesario que se añadan los intereses claros y los recursos de ambas partes. Igualmente, se deben tener en cuenta los sistemas de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas, así como los riesgos para que se asuman de manera conjunta (Cunego y Ruiz Sanjuán, 2014, p. 135).

1.2.5. Cooperación delegada

En 2010, España empezó con la cooperación delegada. La cooperación delegada es un modo de cooperación en la que uno o varios donantes amparan a otro donante para actuar en su nombre. Los primeros se llaman donantes silenciosos, los segundos son donantes líderes (AECID, 2018). Los donantes silenciosos abandonan tener relaciones bilaterales con el país receptor en los asuntos acordados, aportando los fondos según lo previsto. Al ser un acuerdo entre varios donantes en el que se reparten el trabajo, la

cooperación delegada genera armonización, división de trabajo y complementariedad. Asimismo, los donantes comparten una misma perspectiva sobre los temas que se encomiendan, preservando prioridades comunes, incrementando la concentración de la ayuda, el alineamiento y la reducción de costes (Oxfam Intermón, 2022).

Las instituciones europeas delegaron 3.573 millones de dólares entre 2012 y 2017⁶⁶. Según la AECID (2019) y la CE, España fue el tercer Estado que más delegó en la UE (p. 1), después de Alemania y Francia. España realizó 17 proyectos en 2017; Francia 66; y Alemania 60. En 2013, España obtuvo el tercer puesto. Pero, en 2017, bajó sexto, teniendo por delante a Países Bajos, Reino Unido, Bélgica, Francia y Alemania (Olivié y Pérez, 2019, p. 8).

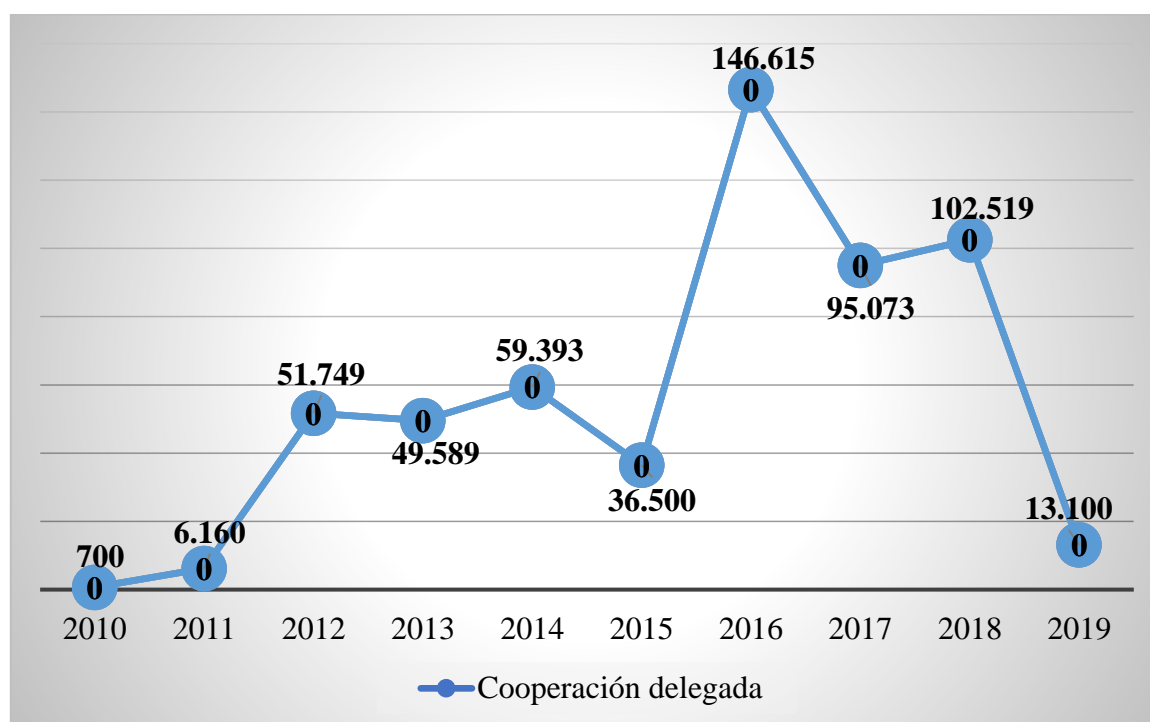
La crítica a este tipo de cooperación es porque no se está realizando un esfuerzo en el presupuesto para dotar de ayuda española adicional y que es una manera de usar instituciones y recursos de la cooperación que puedan haber quedado ociosos ante recortes de ayuda (Olivié y Pérez, 2019, p. 8).

El flujo de cooperación delegada ha ido aumentando de 700 mil euros en 2010 a 146 millones en 2016. Sin embargo, descendió en 2019.

⁶⁶ El volumen de 2017 aumentó a 1.022 millones de dólares corrientes, más del 6% de la ayuda total canalizada por instituciones europeas.

Figura 5

Cooperación delegada de la cooperación española entre 2010 y 2019



Nota. Cooperación delegada entre 2010 y 2019. Elaboración propia. Tomado de *¿Dónde está la ayuda?* (p. 9), por I. Oliví y A. Pérez, 2019, ARI, Real Instituto Elcano.

La distribución geográfica de la cooperación delegada de España no es muy distinta a la bilateral, ya que se realiza en América Latina (58%), en África (30%) y Asia (7%) (Oliví y Pérez, 2019, p. 9).

1.3. Cooperación descentralizada española

La cooperación descentralizada tiene un enfoque horizontal y participativo, y se realiza por diversos actores de las sociedades civiles del Norte y del Sur: municipios, ONGDs, universidades, cooperativas, entre otros. Otro concepto de cooperación

descentralizada es el que más se emplea en España, que la define como una cooperación internacional que realizan entes públicos territoriales (Gómez Galán y Sanahuja, 1999, p. 210). Este concepto hace referencia exclusiva a la ayuda gestionada por entes públicos que no están dentro de la Administración Central: comunidades autónomas, diputaciones, ayuntamientos o universidades.

La cooperación descentralizada es una de las características de la cooperación española, sólo compartido por otros países, como Alemania, Bélgica, Francia e Italia, pero ha sido en España donde se ha realizado con más fuerza, ya sea en el volumen de ayuda como por la importancia política.

Este tipo de cooperación comenzó sus andadas en los años ochenta, cuando algunas comunidades autónomas y entidades locales empezaron a actuar en programas de cooperación internacional para buscar trascendencia internacional y para responder a las peticiones de solidaridad de diferentes colectivos de la sociedad civil (Cunego y Ruiz Sanjuán, 2014, p. 142). A mediados de la década, se formula la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local 7/1985 de abril de 1985, el cual recoge en su artículo 2.1 la autonomía de las entidades locales para intervenir, atribuyéndoles competencias de conformidad con los principios de descentralización y de proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos.

En los años noventa, nuevos gobiernos descentralizados se fueron incorporando a este tipo de política de cooperación internacional, y los que ya venían actuando en este campo aumentaron recursos y estructuras de gestión y planificación. Es en esta época cuando ya se suma la totalidad de las comunidades autónomas en esta práctica. Desde las movilizaciones del 0,7%, la cooperación descentralizada obtuvo más fuerza y empezó a institucionalizarse como una política propia en muchas comunidades autónomas, gobiernos locales y provinciales (Ruiz Sanjuán y Cunego, 2012, p. 142). Entre 1993 y 1996 se triplica el volumen de ayuda a través de entes públicos hasta llegar a más de 140 millones de dólares al año. Cifra que representa el 11% de toda la AOD española (Gómez Galán y Sanahuja, 1999, p. 210). El veloz aumento de la cooperación descentralizada es una de las corrientes más destacadas y novedosas de la cooperación española en la década de los noventa.

El 60% de la AOD de entes regionales y locales proviene de las comunidades autónomas, y el 40% restante de los ayuntamientos. Cada comunidad tiene sus propias prioridades geográficas y sectores en la asignación de la ayuda. La mayor parte de los recursos de ayuntamientos, diputaciones y comunidades autónomas suelen financiarse mediante proyectos con ONGDs que establecen sus prioridades geográficas. También se puede disponer de canalización de fondos mediante convenios con entidades territoriales de países en desarrollo y programas cofinanciados con la administración central (Gómez Galán y Sanahuja, 1999, p. 211).

Para poder financiar proyectos de mayor tamaño se crearon Fondos de Solidaridad o Fondos Municipales de Cooperación que agrupan recursos de diversas entidades locales con una unidad de gestión.

1.3.1. Marco normativo e institucional de la cooperación descentralizada

La cooperación descentralizada española está formada por un amplio número de agentes que desembolsan un gran número de ayuda y crean un marco institucional para la gestión de la política de cooperación. Para coordinar el flujo de AOD, las entidades descentralizadas tienen una estructura institucional.

Todas las comunidades autónomas tienen legislación propia de cooperación internacional para el desarrollo. La mayoría fue elaborada antes de que España aceptara los convenios de la Declaración de París y del Programa de Acción de Accra. Sin embargo, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Murcia, País Vasco y Valencia realizaron su legislación tras asumir España tales compromisos y, como resultado, en sus marcos reguladores se han incorporado los principios de eficacia de la ayuda (Cunego y Ruiz Sanjuán, 2014, p. 143).

También, algunas comunidades autónomas elaboran sus marcos de planificación y planes anuales y estrategias geográficas y sectoriales.

1.3.2. Auge y crisis de la cooperación descentralizada

Martínez, Medina y Santander (2012) establecieron que:

La cooperación descentralizada española es una de las singularidades de la cooperación del país, la cual ha tenido un progreso no visto en otros países. En menos de una década, España triplicó la ayuda descentralizada, pasando de 200 millones de euros en 2001 hasta 600 millones de euros en 2008, año en el que la ayuda descentralizada tuvo su mayor apogeo (p. 23).

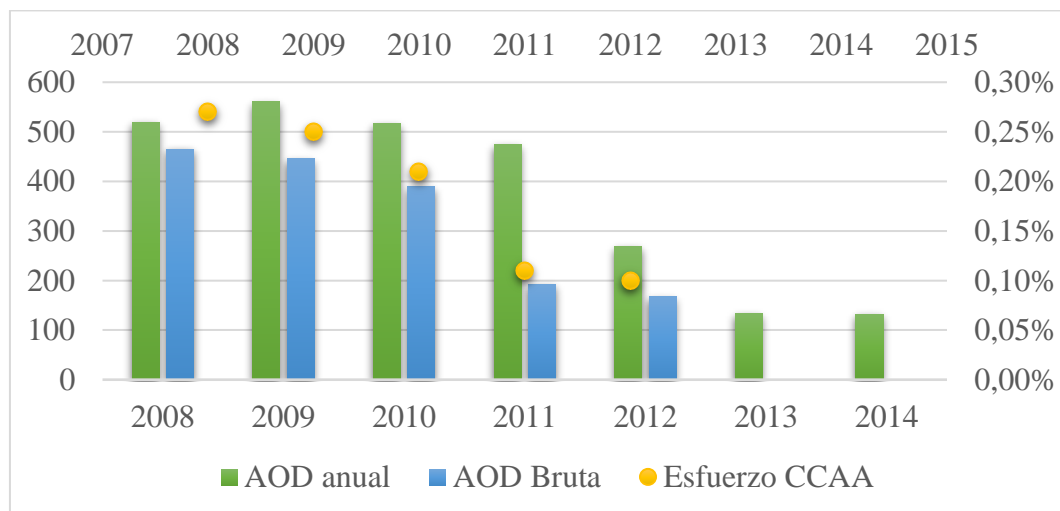
Cunego y Ruiz Sanjuán (2014), a través de los datos del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC), con el Seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) 2011:

Las prioridades geográficas siguen siendo América Latina y el Caribe, con aproximadamente el 50% o el 60% de la aportación, y África, con el 29% de la AOD de las comunidades autónomas, manifestando las prioridades del Plan Director. Los principales receptores de Latinoamérica son Perú, Guatemala, Bolivia, Colombia y Ecuador. La distribución sectorial de cada comunidad autónoma se dirige hacia las infraestructuras sociales y servicios, siendo generalmente un 40% de la AOD (2014, p. 145).

En 1991, la cooperación descentralizada tuvo una disminución en la cooperación española, 16,95 millones de euros, el 2,15% de la AOD total y el 3,56 de la AOD bilateral. A partir de ahí, ha ido consiguiendo mayor valor. En 2009, comunidades autónomas y corporaciones locales realizaron una aportación del 12,54% de la AOD total, un 18,58% de la AOD bilateral y un 20,52% de la AOD bilateral no reembolsable (Cunego y Ruiz Sanjuán, 2014, p. 145).

Figura 6

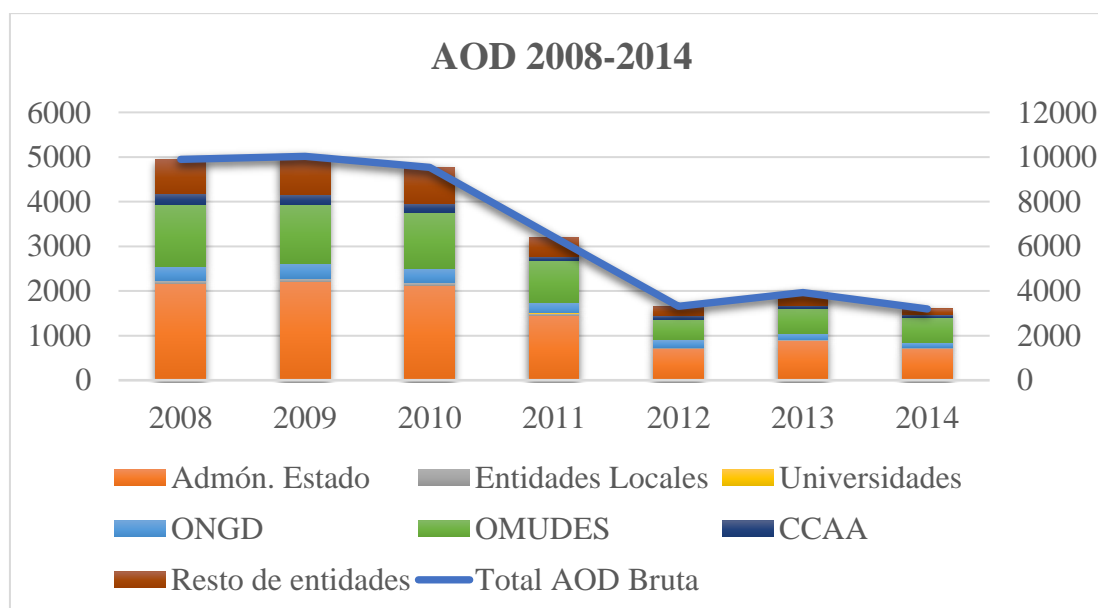
AOD presupuestada y ejecutada por la cooperación autonómica entre 2008 y 2014



Nota. Datos en millones de euros. Elaboración propia. Tomado de *Realidad ayuda 2013* (p. 11), por Oxfam Intermón, 2014, Oxfam Intermón.

Figura 7

AOD española desde 2008 a 2014



Nota. Ayuda Oficial al Desarrollo desde 2008 a 2014. Elaboración propia. Tomado de *Realidad ayuda, 2022*, Oxfam Intermón.

Tras afianzarse como un elemento importante en la cooperación española, a partir del 2008 la cooperación descentralizada se restableció por la crisis económica que atravesó el país. Desde ese año, la cooperación descentralizada española estuvo viviendo una disminución en la AOD y en el discurso político dirigido al apoyo de políticas de este tipo de cooperación. Asimismo, en los últimos años se están cuestionando algunas de las bases que parecían haberse asentado, como la financiación, el impulso político o el apoyo de la sociedad civil (Freres, Martínez y Angulo, 2010, p. 125).

1.3.3. Fortalezas y debilidades

Hay diversas opiniones sobre la calidad y eficacia de la cooperación descentralizada española. Carlos Gómez Gil (2014) expuso unas fortalezas y debilidades en las cuales se basa este punto. Por una parte, entre sus fortalezas se destacan:

La autonomía de las instituciones para tener sus propias políticas; el vínculo con las ONGDs y grupos locales; apertura a muchas instituciones, actores y entidades que realizan proyectos distintos; el respaldo social; el apoyo a los procesos de descentralización municipal en el Sur, en sincronía con los poderes locales de esos países; la realización de una cooperación cualificada que impulsa iniciativas de lucha contra la pobreza; poder quebrar las corrientes de la globalización que deterioran la AOD; y la habilidad para desarrollar propuestas valiosas de formación, información y educación sobre las causas de la pobreza y las relaciones entre el Norte y el Sur. Y, por otra, se sitúan las debilidades: la falta de asociación en los esfuerzos y la falta de criterios comunes con las estrategias públicas; reducir la cooperación descentralizada a unas subvenciones a ONGDs; localismo y división en las actividades que pueden ser erróneas y contradictorias; delimitar el respaldo social a los grupos especializados o clientelares que se financian de la cooperación descentralizada; unificar las acciones a una negociación de intereses de las ONGDs y grupos y dirigentes locales; apartar las actividades de la cooperación descentralizada de los desafíos y propuestas del desarrollo mundial; desligarse de los grandes problemas del subdesarrollo, mundialización, lucha contra la pobreza y

los acuerdos internacionales; y el peligro de crear campañas de educación para el desarrollo carentes de crítica y rigor que causen recelo a la sociedad civil por simplemente exponer mensajes institucionales (p. 7).

Bajo el escenario de críticas y apoyos, es fundamental un ejercicio de responsabilidad, de coordinación y armonización de los procedimientos administrativos, para una mayor unión de las intervenciones de los agentes descentralizados españoles.

Un hecho fundamental es la coordinación en el terreno de base para garantizar más operatividad. La UE, el *Programa URB-AL*⁶⁷, el Portal Europeo de la Cooperación Descentralizada⁶⁸, los programas de *Articulación de Redes y Temáticas de Cooperación para el Desarrollo Humano (ART)*⁶⁹ y el Programa *World Alliance of Cities Against Poverty (WACAP)*⁷⁰ son herramientas funcionales a la generación de alianzas estratégicas entre autoridades locales para una cooperación descentralizada eficaz (Cunego y Ruiz Sanjuán, 2014, p. 148).

⁶⁷ Programa de cooperación regional de la Comisión Europea con Latinoamérica que contribuye a aumentar la cohesión social de los colectivos subnacionales y regionales del territorio y desarrollar vínculos de cooperación sobre problemas de desarrollo urbano.

⁶⁸ Propuesta del Comité de las Regiones y la Comisión Europea que ayuda a los intercambios y relaciones entre los actores locales y regionales de la UE y de los países en desarrollo.

⁶⁹ Iniciativa de cooperación internacional que une programas de varias Agencias de las Naciones Unidas (PNUD, ACNUR, OIT, OMS, UNESCO, entre otras), para promover un nuevo tipo de cooperación multilateral, en el que las Naciones Unidas con los gobiernos locales benefician la participación de las comunidades locales y agentes sociales de todos los países.

⁷⁰ Una red de más de 900 ciudades que trabajan juntos para hacer frente a las dificultades del desarrollo, movilizand o todos los sectores sociales para solucionar problemas de la pobreza y compartir lecciones aprendidas con otras ciudades.

1.4. Instrumentos de planificación de la política española de la cooperación internacional para el desarrollo: Marco de actuación de la cooperación española

Desde 1989, cuando comienzan los PACI, hasta el año 2000, cuando se diseña el primer Plan Director 2001-2004, la región que recibió más AOD fue Latinoamérica, afirmando España que, aunque eran países de renta media, la distribución de su ingreso era muy desigual, llegando a existir situaciones de pobreza que debían dar cabida a la cooperación. Sin embargo, debido a las recomendaciones del CAD de priorizar los países de renta baja, entre 1994 y 1997, se aumentó en más del 50% la ayuda en África Subsahariana (Castrillón Cordobés, 2016, p. 126).

La cooperación española se planifica mediante Planes Directores y Planes Anuales elaborados por la Secretaría General Internacional para el Desarrollo (SGCID) y aprobados por el Consejo de Ministros. Para la elaboración de estos documentos, se toma en consideración al grupo de agentes de la cooperación española (sindicatos, organizaciones, empresas, universidades, ONGDs), mediante una consulta organizada desde la Administración Pública, participativa y abierta, pudiendo recoger las aportaciones de los diversos agentes.

A) El Plan Director

El Plan Director de la cooperación española es un documento de planificación de la política española de cooperación. Se realiza cada cuatro años y en él se establecen las directrices generales y básicas de su política de cooperación, delimitando los objetivos, prioridades sectoriales y los recursos presupuestarios que guiarán las acciones de la cooperación española en ese período.

El 24 de noviembre de 2000 se aprobó por el Consejo de ministros el primer Plan Director 2001-2004. El segundo, se aprobó relativo al período 2005-2008. El tercero, entre 2009-2012. El cuarto, se ejecutó entre 2013-2016. Y, por último, el quinto en 2018-2021.

Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012

El III Plan Director incorporó los objetivos del milenio, la agencia de eficacia de la ayuda de París y Accra y el Consenso europeo sobre desarrollo. Se declaró un enfoque participativo de los entornos locales, un desarrollo desde dentro y colaborando con apoyo a las políticas públicas de los países socios. Se destacó la promoción de la investigación, innovación y estudios sobre el desarrollo. Se impulsó el personal investigador y centros especializados en los estudios de desarrollo. A su vez, de promovió la capacidad de generar, gestionar y transferir conocimiento en los sectores prioritarios de la cooperación española. Ello implicó que, en esos sectores en los que la cooperación española quería tener ventaja, debía desarrollar capacidades de Innovación, Desarrollo e Innovación (I+D+i) propias, asociándose con los países socios.

El Ministerio de Ciencia e Innovación junto al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación elaboraron un Plan de Acción para promocionar la investigación y la innovación para el desarrollo y los estudios sobre el desarrollo, bajo incentivos que aumentaron la dotación de personal investigador y centros de investigación especializados en estudios sobre el desarrollo, de carácter multidisciplinar⁷¹.

Además, se creó una red de estudios sobre desarrollo, dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, el cual debía estudiar la creación del área de conocimiento de estudios sobre el desarrollo de índole multidisciplinar y llevándose a cabo en la AECID una herramienta para proyectos y convenios plurianuales de apoyo a los estudios sobre desarrollo.

Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016

El IV Plan Director de la cooperación española expresa innovación con respecto a los años anteriores, pero manteniéndose firme en su compromiso por contribuir al desarrollo humano, erradicación de la pobreza y el pleno ejercicio de los derechos. Es un

⁷¹ Que alberga varias disciplinas científicas o culturales.

texto que apostó por mayor coherencia en las políticas y mejora de la eficacia y calidad de la AOD.

Fue elaborado en un período de recortes en los presupuestos de políticas públicas, llegando a señalar en la introducción del documento que la política de cooperación española debía hacer un gran esfuerzo durante los próximos años bajo un contexto de recursos limitados, llegando a deber ser más efectivos, selectivos y concentrándose en las acciones.

Asimismo, su elaboración fue en un escenario de transformación global que afectaba a todos los ámbitos, siendo caracterizado el punto de partida del IV Plan Director por la finalización de los ODM, la configuración de la Agenda post 2015, la Cumbre de Río+20, la alianza global para un desarrollo eficaz de Busan, el programa para el Cambio de la UE y el plan de acción de desarrollo del G-20. Consecuentemente, la Declaración del Milenio y los ODM configuraron una metodología universal en la lucha contra la pobreza, constituyendo el referente primordial de la política española de cooperación.

En 2011, el CAD elaboró un examen de pares a España. Entre las principales recomendaciones que destacó fueron: focalizar la cooperación española; elaborar una política de trabajo junto a la sociedad civil; mejorar la rendición de cuentas, para estar preparados para la difícil etapa económica; concentrar la AOD; asegurarse que las aportaciones multilaterales sean estratégicas; comenzar hacia una evaluación de aprendizaje; precisar una política de recursos humanos que resalte la movilidad y acciones de los trabajadores; y compartir conocimientos sobre el fortalecimiento de capacidades con países de renta media. Estas recomendaciones fueron una orientación para elaborar el IV Plan Director (Cunego y Ruiz Sanjuán, 2014, p. 125).

Para lograr los compromisos de la cooperación española, siendo estos contribuir al desarrollo humano, erradicar la pobreza y ejercer los derechos humanos, el Plan señaló las siguientes orientaciones: contribuir a la consolidación de los procesos democráticos y el Estado de derecho; reducir las desigualdades y la pobreza extrema ante las crisis; promocionar oportunidades económicas para los más pobres; impulsar sistemas de cohesión social, destacando los servicios sociales básicos; fomentar los derechos de las mujeres y la igualdad de género; avanzar en los bienes públicos; reaccionar a las crisis humanitarias; formar una sociedad comprometida con el desarrollo (Cunego y Ruiz

Sanjuán, 2014, p. 126). Dentro de estas orientaciones se desarrollaron unas directrices se establecieron unas estrategias sectoriales: educación, salud, género, protección social, prevención, crecimiento económico, seguridad alimentaria, sostenibilidad ambiental, entre otros.

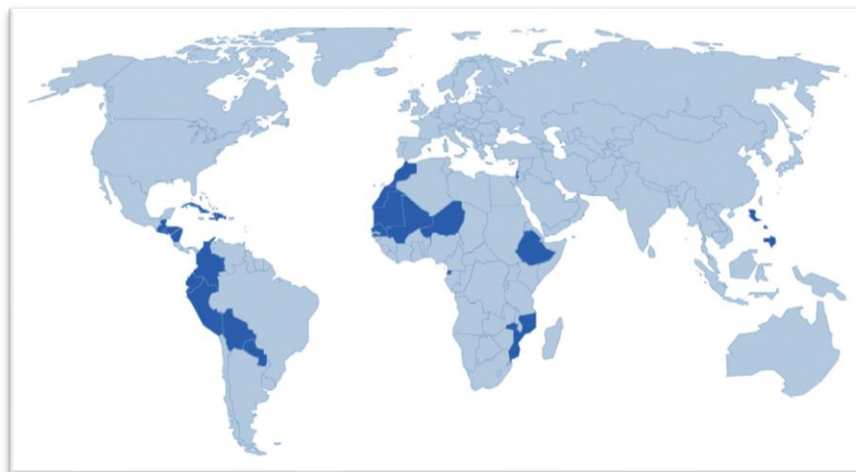
Las directrices de acción establecen categorías que marcan acciones diferenciadas para cada contexto y sirven de apoyo para los resultados de desarrollo a los que la cooperación española va a aportar y que estarán determinados en un acuerdo con los países socios, denominado Marco de Asociación País (MAP). El IV Plan Director se caracterizó por manifestar un enfoque realista, con unos objetivos para cuatro años, por rediseñar la cooperación española tomando como punto de partida la concentración de acciones y recursos, por direccionarse hacia los resultados y por una mayor rendición de cuentas (Cunego y Ruiz Sanjuán, 2014, p. 126).

En cuanto a la concentración geográfica que estableció el Plan durante los cuatro años de su duración, fue dirigida a 23 países:

- América Latina y Caribe: Bolivia, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana.
- Norte de África y Oriente Próximo: Mauritania, Marruecos, poblaciones saharauis y territorios palestinos.
- África occidental: Mali, Níger y Senegal.
- África Central y Este: Etiopía, Guinea Ecuatorial y Mozambique.
- Asia: Filipinas.

Figura 8

Mapa de las zonas prioritarias para la cooperación española en el IV Plan Director



Nota. Mapa de la priorización española en el campo de cooperación internacional para el desarrollo establecido en el IV Plan Director. Tomado de *AECID*, 2014, *AECID* (<https://www.aecid.es/ES/d%C3%B3nde-cooperamos>).

Figura 9

Mapa de los países prioritarios para la cooperación española en el V Plan Director



Nota. Mapa de la priorización española en el campo de cooperación internacional para el desarrollo establecido en el V Plan Director. Tomado de *AECID*, 2014, *AECID* (<https://www.aecid.es/ES/d%C3%B3nde-cooperamos>).

El IV Plan Director (2013-2016) se definió por cuatro principios que debían guiar la actuación política española de cooperación durante el período vigente de su duración:

- Avanzar en la eficacia y calidad del desarrollo: supone destacar en procesos encaminados por los países socios, teniendo más en cuenta a los actores de la cooperación y a todos los recursos para conseguir resultados más eficaces.
- Mayor coherencia de políticas para el desarrollo: considerando el enfoque de la OCDE y la UE, trabajando de forma progresiva sobre los desafíos globales (seguridad alimentaria, comercio y evasión fiscal, cambio climático, seguridad e inmigración).
- Mejorar la respuesta humanitaria: aumentando la eficacia, la calidad, la orientación y la coordinación de las acciones humanitarias con la agenda de las Naciones Unidas.
- Fomentar la estrategia de modalidades y mecanismos para mejorar el impacto de la ayuda: con mayor uso de la ayuda programática, integrando totalmente la cooperación reembolsable y trabajando de forma conjunta con otros donantes y países cooperantes del Sur mediante actividades de cooperación delegada, favoreciendo la Cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular (pp. 57-65).

B) Marco de Asociación País

Los MAP son instrumentos de planificación estratégica geográfica que lleva a la práctica la meta de acompañar los procesos de desarrollo de las personas para lograr el pleno ejercicio de sus derechos, en unión con otros agentes para luchar contra la pobreza de manera eficaz. Fue con el III Plan Director cuando se desarrolló el MAP como herramienta estratégica de los actores de la cooperación española en los países donde se invierte la AOD española.

En los MAP se determinan los acuerdos de cooperación con los países socios, basándose en el diálogo con los agentes, de forma que se establezcan los resultados de desarrollo, los recursos y los instrumentos necesarios para la ejecución y rendición de cuentas. Los MAP tienen como objetivo promover la apropiación, la alineación, la

armonización y coherencia de las acciones de la cooperación española en cada país (Cunego y Ruiz Sanjuán, 2014, p. 128).

Entre los contenidos mínimos que el MAP de la cooperación española, se especifican:

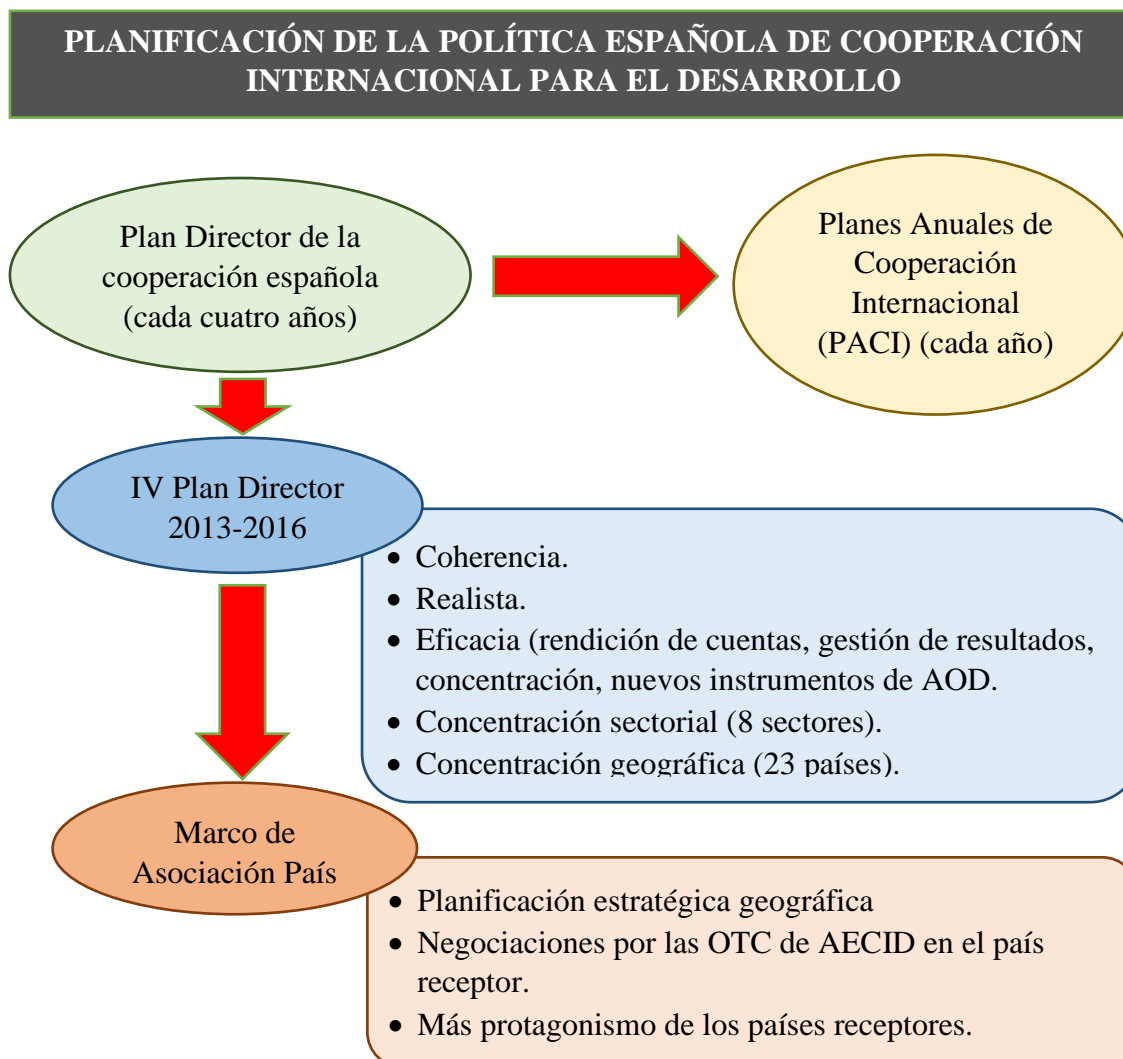
- Las prioridades de trabajo y los compromisos de la cooperación española con el país socio.
- Los objetivos y resultados compartidos, teniendo presente el programa del país socio, la complementariedad con el resto de los donantes y las modalidades e instrumentos más adecuados para cada sector.
- Los compromisos de cada parte.
- Los recursos comprometidos que se destinan al país en un período entre 3 y 5 años.
- El seguimiento del MAP.
- La rendición de cuentas por los dos países.

Los MAP destacan por adaptarse a la dinámica local, unificando la negociación de los acuerdos a las condiciones de cada país, logrando otorgar mayor protagonismo a los países socios, encuadrando las actividades de la cooperación española en las estrategias de lucha contra la pobreza (Cunego y Ruiz Sanjuán, 2014, p. 129).

Para las negociaciones y elaboración del MAP, las Oficinas Técnicas de Cooperación de la AECID toman gran protagonismo, debido a que les compete coordinarse con los distintos agentes y promover la apropiación por parte de los socios en la realización del MAP, a través del diálogo y la inclusión del mayor número de implicados para lograr un consenso.

Figura 10

Planificación de la política de la cooperación española al desarrollo



Nota. Esquema de la planificación política española en la cooperación internacional para el desarrollo.

1.5. La AOD española

En este apartado se tratará la AOD española, con los datos de la canalizada multilateralmente como bilateralmente, reembolsable y no reembolsable. En lo que a la AOD bilateral se refiere, se incluye la ejecutada de manera directa por la AECID u otros Ministerios como la implementada mediante ONGDs, y la AOD emanada por la

Administración General del Estado, de las comunidades autónomas, de las entidades locales y universidades.

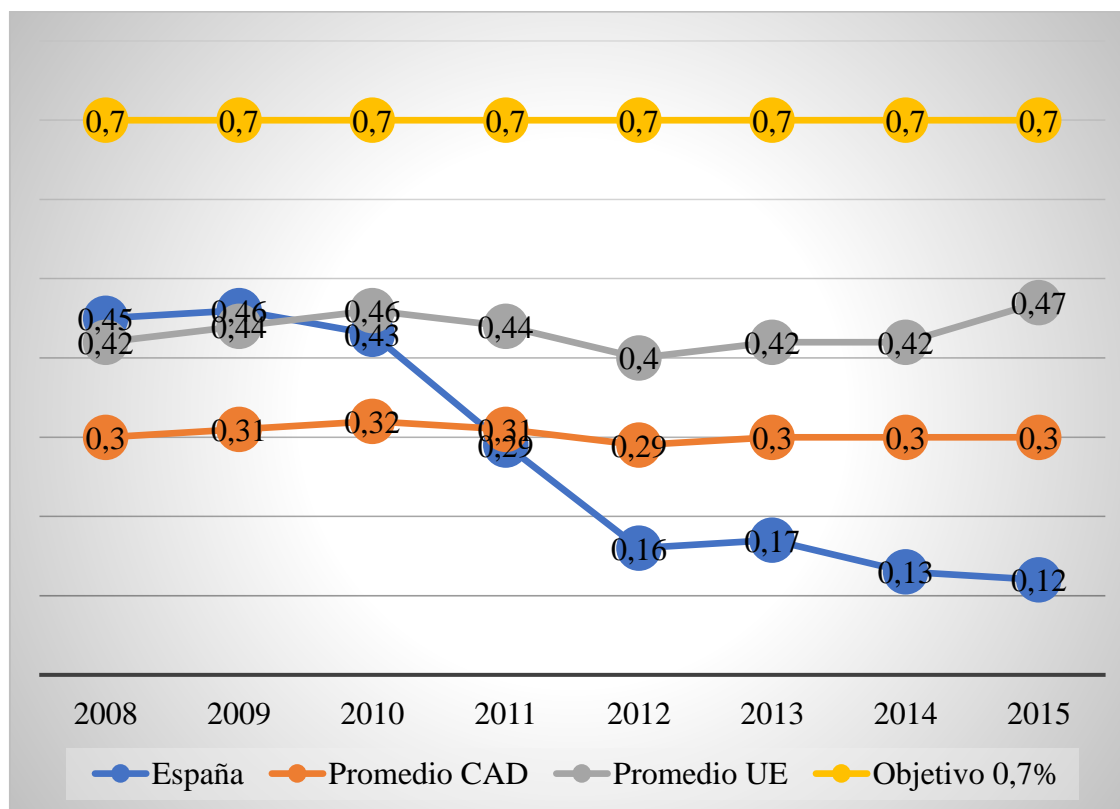
1.5.1. Sobre el apogeo, la disminución y las perspectivas de la AOD española

España aumentó la AOD durante los últimos años de los noventa. En esta época, la AOD española fue próxima a la ayuda media de los países socios del CAD, llegando a superar en 1998 el promedio. Más tarde, durante una década, prosiguió realizando un esfuerzo similar a los países del CAD. Esta situación se mantuvo hasta 2007, año en el que la AOD española sobrepasó el nivel medio del CAD en esfuerzo económico (Martínez y Martínez, 2011, p. 92). El año 2008 supuso el mayor aumento de España como país donante, con un 0,45% de AOD respecto a la RNB.

A raíz de la crisis financiera, en el 2009 empezó un proceso de descenso en la AOD. Después de dos años de descenso, en 2011 España se posicionó por debajo del promedio del CAD. Este año, la AOD española logró 2.987,88 millones de euros en términos absolutos y una proporción AOD/RNB del 0,29% (Martínez y Martínez, 2011, p. 94).

Figura 11

Comparación de la Ayuda Oficial al Desarrollo española y la Ayuda Oficial al Desarrollo promedio del Comité de Ayuda al Desarrollo y la Unión Europea



Nota. Comparación de la AOD española con el CAD y la UE. Elaboración propia. Tomado de *Realidad ayuda*, 2022, Intermón Oxfam.

Según el PACI 2012, la AOD española obtuvo un descenso que la llegó a posicionarse en niveles de 2004, situándose en 1.586,52 millones de euros, un 0,16% del PIB, siendo el nivel más bajo desde los años 80. El compromiso de España con la AOD cayó de forma significativa, obteniendo el puesto 21 entre los donantes del CAD ese mismo año; y eso que llegó al puesto 9 en 2008. Así, España pasó de ser un país reconocido internacionalmente en el campo de la cooperación al desarrollo por su progresiva evolución, a disminuir en la lista de puestos de donantes, obteniendo los primeros puestos

en recortes de AOD. España recortó su ayuda un 70% entre 2008 y 2012, mientras que los otros miembros aumentaron sus fondos un 3,4% (Intermón Oxfam, 2014, p. 1).

La AOD destinada en 2013, según la Comunicación 2013 de la Secretaría General de Cooperación para el Desarrollo, fue de 1.940,84 millones de euros. En el informe del CAD, este mismo año, España se situó séptimo por la cola a nivel mundial, junto a países como Eslovenia, Polonia o República Checa (Cunego y Ruiz Sanjuán, 2014, p. 140).

Según la Comunicación 2014 de la Secretaría General de Cooperación para el Desarrollo la AOD española presupuestada fue de 1.739,27 millones de euros, suponiendo un 0,17% del PIB. Esto supuso sacar a debate una posible desarticulación progresiva de la política de cooperación para el desarrollo española con más de treinta años de antigüedad. En lo que a las modalidades de ayuda se refiere, la AOD presupuestada para 2014, se canalizó en un 53,43% por vía multilateral frente al 46,57% por vía bilateral. Es importante destacar que, dentro de la cooperación bilateral, la AOD reembolsable, que supone incrementar la deuda externa de los países receptores, es la única que revela un crecimiento notable al pasar de 129,63 millones de euros en 2011 –un 4,34% de la AOD total ejecutada– a 295,58 millones de euros –un 17% de la AOD total presupuestada– en 2014. No obstante, la AOD no reembolsable obtuvo una importante caída. Este modo de cooperación pasó de 1.492,25 millones de euros en 2011, a 514,429 millones de euros en 2014, es decir de un 49,94% de la AOD ejecutada a un 29,58% de la AOD total presupuestada (Cunego y Ruiz Sanjuán, 2014, p. 141).

La AOD fue descendiendo de manera radical durante esos años, según los datos de los Presupuestos Generales del Estado, y continuó bajando hasta 2015. Ese escenario lo situaba en uno de los momentos más complicados de la cooperación española para lograr la meta 0,7%. Durante esos años, España estaba alejándose de los países de su entorno en el sistema internacional de ayuda, lo que llevó a obstaculizar el cumplimiento de muchos de sus compromisos internacionales. Desde 2008, el presupuesto de la AOD española se redujo un 70%, llegando a ser el país de la OCDE con más recortes, llegando a tener un resultado negativo en proyectos, programas, iniciativas que contaban con fondos de cooperación española y la credibilidad del país pasando a ser un socio menos fiable y con peor posición en la agenda internacional.

Focalizando los resultados de la política de la cooperación para el desarrollo española, se puede afirmar que hubo un enorme recorte que sólo llegó a tratar sus propias necesidades estructurales y los compromisos legales e irrenunciables. El desafío fue que las limitaciones de los presupuestos no fueran motivo para impedir cumplir las nuevas directrices estratégicas de la cooperación española, establecidas en el Plan Director 2013-2016. Por ello, se debía tratar, que la concentración prevista en el Plan Director no se limitara a reducciones en los presupuestos e incorporara líneas estratégicas, en diálogo intenso con socios y otros donantes. La coherencia de políticas para el desarrollo se enfrentaba a una agenda sobre la que se tenían que dar pasos firmes sin gran coste económico, que permitieran incrementar el conocimiento y la sensibilidad de los diversos departamentos de gobierno respecto de su corresponsabilidad en el desarrollo (Martínez y Martínez, 2011, p. 115).

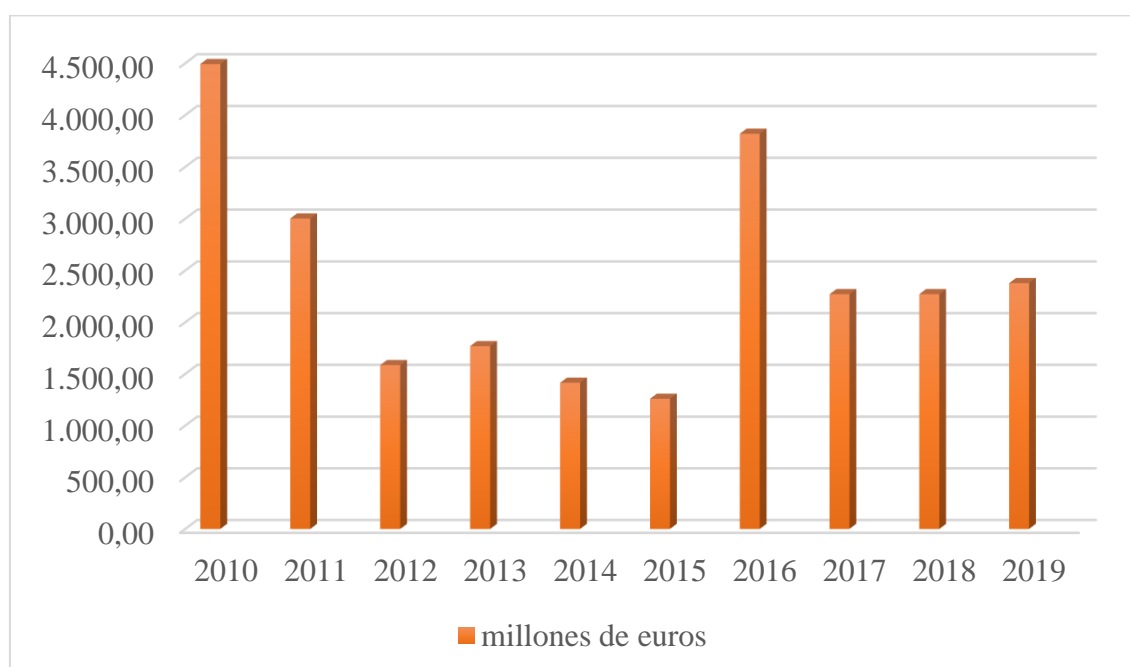
Los volúmenes de AOD se posicionaron alrededor de los mil millones de euros hasta inicios del siglo XXI. Tras llegar a doblar esa cantidad en la mitad de la primera década, se produjo una subida amplia entre 2005 y 2009. Asimismo, aumentaron los recursos financieros, se apostó por un multilateralismo activo dentro de las Naciones Unidas, un compromiso de llegar a destinar el 0,7% de la RNB a medio plazo, un apoyo a las ONGDs y un fortalecimiento de la planificación y la evaluación (Larrú, 2021, p. 93). Según Larrú (2021), esta etapa que podría calificarse de abundante, “pudo ser irracional en cuanto a que no se fortaleció el sistema en sus capacidades y recursos humanos, en la misma medida que los financieros” (p. 93). Continúa afirmando que “hubo un apoyo poco selectivo y estratégico a casi todos los organismos multilaterales de desarrollo, ante la menor capacidad de gestión y seguimiento de operaciones bilaterales” (p. 93).

A esta fase le continuó una de recortes que, desde el máximo volumen en 2008, llegó a su mínimo en 2015. Este momento, debido a la crisis económica de 2008 hasta 2014, ha continuado hasta 2019.

Larrú (2021) evaluó la *elasticidad*⁷², para 1980-2018, y observó que era estadísticamente significativa con coeficiente 0,341⁷³. Al ser menor que la unidad, se traduce como que el aumento de la AOD fue menor al que lo hizo la RNB. Estos datos son significativos debido al compromiso del actual gobierno de lograr el 0,5% de AOD sobre RNB al final de 2024 (p. 94).

Figura 12

Ayuda Oficial al Desarrollo entre 2010 y 2019 en millones de euros



Nota. Ayuda oficial española entre 2010 y 2019. Elaboración propia. Tomado de *De la exhuberancia a la irrelevancia, La cooperación española en 2008-2018: dejando hablar a los datos* (p. 94), por J. M. Larrú, Sistema.

⁷² Medida por regresión lineal en logaritmos de la AOD sobre la RNB.

⁷³ (Error estándar=0,035; t=9,6; R²=0,7136). Esta misma elasticidad para el conjunto de donantes del CAD es de 0,96 (error estándar=0,097; t=10,97; R²=0,7648). Los valores se tomaron en términos reales, en dólares constantes de 2018.

Se demuestra una década en la bajada del volumen de recursos. Una bajada establecida por la recuperación económica tras la crisis y otra por una etapa de mayor aumento económico y disminución del desempleo.

Las tasas de variación interanuales del período plasman fuertes disminuciones en 2011 (-33,2%), en 2012 (-47,2%), un aumento en 2013 (+13,2%), nuevos recortes en 2014 (-20%) y en 2015 (-11%). En 2016 hubo un aumento debido a una operación de alivio de deuda a Cuba (+203,3%). Las disminuciones de 2017 (-40,5%) y 2018 (-3,4%) muestran la década superflua con una reducción media del -7,5% (Larrú, 2021, p. 95).

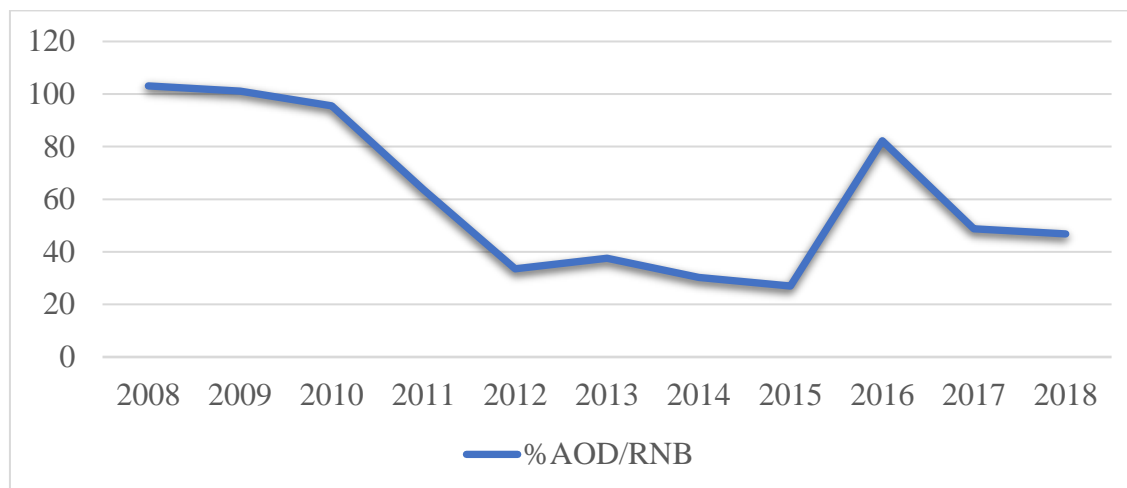
En 2009, se produjo un descenso en la RNB, desde el 0,46% ese mismo año⁷⁴ al 0,16% en el 2012⁷⁵. El mínimo fue en 2015, con 0,12% y, luego, se mantuvo por debajo del 0,20%, exceptuando el año 2016. La evolución de la aportación por persona sigue la misma línea: 103 euros en 2013, 27 euros en 2015 y 47 euros en 2018.

⁷⁴ España estuvo en el puesto doce de los veintitrés donantes del CAD por debajo del 0,48%, cifra promedio de donantes del CAD.

⁷⁵ Ocupó el puesto veintiuno de los donantes del CAD.

Figura 13

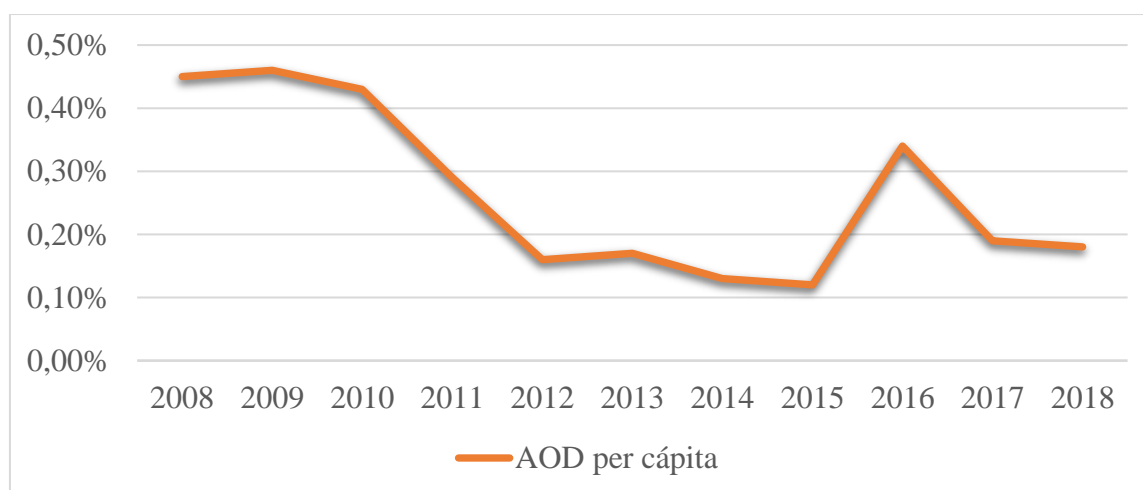
Ayuda Oficial al Desarrollo española en términos relativos a la renta nacional bruta



Nota. Ayuda oficial española referente a la renta nacional bruta. Elaboración propia. Tomado de *De la exhuberancia a la irrelevancia, La cooperación española en 2008-2018: dejando hablar a los datos* (p. 95), por J. M. Larrú, Sistema.

Figura 14

Ayuda Oficial al Desarrollo española por habitante en euros



Nota. Ayuda oficial española por habitante. Elaboración propia. Tomado de *De la exhuberancia a la irrelevancia, La cooperación española en 2008-2018: dejando hablar a los datos* (p. 95), por J. M. Larrú, Sistema.

Podrían distinguirse varios perfiles de donantes en la UE. Están las grandes economías europeas que son las que más contribuyen a los presupuestos europeos de ayuda. Los cinco primeros son Alemania, Francia, Reino Unido, Italia y España. Entre 2013 y 2017 adhirieron más de 48 mil millones de dólares de los 67 mil millones que las instituciones europeas recibieron de los Estados miembros para canalizar como AOD, es decir, el 72% de la ayuda. Sin embargo, son los países en los que su ayuda es más baja con respecto a sus fondos totales de ayuda. También, hay otros Estados más pequeños con aportaciones más moderadas, como Malta, Chipre, Croacia, Letonia y Estonia. Estos países canalizaron entre 24 y 85 millones de dólares. Generalmente, las grandes economías europeas son los grandes donantes dentro y fuera de Europa. Estos países asumen establecimientos cercanos con países en desarrollo, de forma multilateral y gobernanza global. Por ejemplo, Malta, un país pequeño, tiene un porcentaje similar a Francia en ayuda intra-europea, que está en los primeros puestos de ayuda europea (Olivié y Pérez, 2019, p. 3).

La ayuda extra-europea de España asciende en 2013-2017 a 7.132 millones de dólares, una cuantía no superior a su ayuda intra-europea, de 5.273 millones de dólares. Debido a estos datos, y el recorte en la ayuda española extra-europea a partir de la crisis del año 2000, podría comprenderse que el 43% de la cooperación española de esta etapa se mantiene en los compromisos financieros obligatorios del país con la UE (Olivié y Pérez, 2019, p. 4).

Tabla 2

Ayuda total y vía instituciones Unión Europea de los Estados miembros

PAÍS	AOD Total	Vía instituciones UE (en volumen)	Vía instituciones UE (en % de la AOD total)
1. Alemania	98.475	13.674	14
2. Reino Unido	91.816	9.589	10
3. Francia	51.949	11.426	22
4. Suecia	29.605	1.887	6
5. Países Bajos	26.659	2.982	11
6. Italia	22.310	8.225	37
7. Dinamarca	13.314	1.295	10
8. España	12.406	5.273	43
9. Bélgica	11.146	2.596	23
25. Estonia	189	85	45
26. Letonia	134	73	54
27. Malta	101	24	24
28. Chipre	57	45	79

Nota. Ayuda total y vía instituciones UE de los Estados miembros. AOD neta total en millones de dólares desde 2013 a 2017. Elaboración propia. Aportaciones a instituciones de la UE con el FED, la CE y el Banco Europeo de Inversiones. Tomado de *¿Dónde está la ayuda?* (p. 4), por I. Olivie y A. Pérez, ARI – Real Instituto Elcano.

1.5.2. La Unión Europea y los OМУDES

Una característica de la cooperación española son los recursos dirigidos mediante OМУDES, sean financieros (BM y bancos regionales de desarrollo) o no financieros (como las agencias especializadas de Naciones Unidas. Larrú (2021) establece dos etapas:

Exuberancia irracional e irrelevancia desmedida. Si en la primera, la causa fue la ausencia de capacidad institucional para una gestión más independiente o bilateral, en la segunda, el motivo fue la obligación de otorgar recursos a la cooperación de la Unión Europea (p. 96).

En la primera hilera se observan que las aportaciones multilaterales han sido menos inestables. La mediana de la aportación de la etapa es de 1.753 dólares constantes de 2018 y el coeficiente de variación⁷⁶ es de 0,21. En la segunda hilera se observa el aumento sostenido que el modo multilateral ha ido representando a lo largo de la etapa, duplicándose entre el inicial 30% de 2008 y los más del 70% desde 2014.

Tabla 3

Ayuda Oficial al Desarrollo canalizada mediante OМУDES

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Cuantía (millones USD de 2018)	1752,87	1853,24	1797,61	1660,73	1000,24	1286,61	1299,30	1140,11	1838,21	1986,27	1898,82
% multilateral/AOD neta total	30,1%	32,1%	32,8%	45,3%	51,6%	59,8%	75,3%	74,6%	39,8%	73,3%	72,7%

Nota. Ayuda oficial española canalizada por OМУDES. Elaboración propia. Tomado de *¿De la exhuberancia a la irrelevancia? La cooperación española en 2008-2018: dejando hablar a los datos* (p. 97), por J. M. Larrú, Sistema.

Entre los OМУDES, la UE representó el 65% de la AOD neta total en 2015 y está en torno del 45-50% desde 2012 hasta 2018. La aportación anual obligada es diferente a las aportaciones del segundo canalizador, el BM, moviéndose entre el 5% y el 11% de la AOD total y sin aportación en 2012, ni tampoco a los bancos regionales. Esto debido a la influencia de EE. UU. en la banca regional de desarrollo por sus contribuciones, las cuales usa para sus intereses (Rebecca Nelson, 2020, pp. 7-18).

⁷⁶ La desviación típica entre el promedio, como una medida de volatilidad.

Tabla 4*Ayuda Oficial al Desarrollo canalizada mediante OMUDES*

% sobre AOD neta total											
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
UE	15,1%	18,8%	17%	27,7%	47,1%	44%	54,6%	2764,9%	27%	45,5%	49,5%
BM	5%	4,8%	4,6%	6,9%	0%	2,3%	1,4%	1,7%	6,9%	12,3%	11%
NN. UU.	3,9%	5,7%	4,8%	5,6%	3,2%	5,4%	3,7%	4,8%	2%	3,3%	3,1%
Bancos Regionales	2,9%	1,8%	2,8%	4,2%	0%	6,1%	10,8%	0,7%	2,9%	9,9%	5,9%
Otra Multilateral	3,3%	1%	3,6%	0,9%	1,4%	2%	4,9%	2,4%	0,9%	2,3%	3,2%

Nota. Ayuda oficial española canalizada por OMUDES. Elaboración propia. Tomado de *¿De la exhuberancia a la irrelevancia? La cooperación española en 2008-2018: dejando hablar a los datos* (p. 97), por J. M. Larrú, Sistema.

La siguiente tabla separa el peso relativo de cada organismo, ya no sobre el total de la AOD, sino de la multilateral. El protagonismo de la UE es más marcado.

Tabla 5*Ayuda Oficial al Desarrollo canalizada mediante OMUDES*

% sobre AOD neta total											
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
UE	50,2%	58,5%	51,9%	61,1%	91,1%	73,6%	72,5%	87%	68%	62,1%	68%
BM	16,5%	15%	13,9%	15,2%	0%	3,8%	1,8%	2,3%	17,4%	16,7%	15,1%
NN. UU.	12,9%	17,8%	14,7%	12,3%	6,1%	9,1%	4,9%	6,5%	5,1%	4,5%	4,3%
Bancos Regionales	9,5%	5,5%	8,5%	9,3%	0%	10,2%	14,3%	0,9%	7,3%	13,5%	8,2%
Otra Multilateral	10,8%	3,1%	11%	2,1%	2,7%	3,3%	6,5%	3,2%	2,2%	3,1%	4,4%
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
% AIF del BM	100%	100%	99%	95,3%	-	0%	0%	45%	100%	100%	100%

Nota. Ayuda oficial española canalizada por OMUDES. Elaboración propia. Tomado de *¿De la exhuberancia a la irrelevancia? La cooperación española en 2008-2018: dejando hablar a los datos* (p. 97), por J. M. Larrú, Sistema.

Como otros autores han afirmado, aunque existen documentos de estrategia multilateral para la cooperación española (Alonso, Sanahuja y Freres, 2009), la presencia de España en estos organismos es un fin en sí mismo y un medio importante de la actividad exterior del país, debido a los bienes y males públicos a nivel internacional identificados en la Agenda 2030, pero que escasea en la decisión para priorizar a un organismo sobre otro. España se presentaría como un *policy taker* en lugar de *policy maker*⁷⁷ de la cooperación internacional, con voluntad de hacerse visible en los OMUDES con poder normativo, sobre todo de la UE (Olivie, Carrasco y Moreno, 2020; Tezanos, 2007). Resultado de ello es el leve peso que tiene en la cooperación española el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, a pesar de que la ley le atribuya el protagonismo en esta política, debido a que la gestión de los fondos con la UE se elabora desde el Ministerio de Hacienda⁷⁸. Algunos autores aconsejan reparar la dispersión, falta de coordinación y ausencia de visión estratégica de la cooperación multilateral, creando una Dirección General de Política Multilateral de Desarrollo, una Estrategia de Acción Multilateral y una rotación en la representación española ante las instituciones multilaterales entre los ministerios de Asuntos Económicos y Exteriores (Grupo de Trabajo de Capacidades y Recursos del Consejo de Cooperación, 2020, p. 80).

1.5.3. Análisis de las partidas y adjudicaciones asignadas por España según situación geográfica

La propensión de los flujos hace que no se rechace la hipótesis de la irrelevancia de los recursos dirigidos al desarrollo de los países socios elaborada por Larrú (2021). La viabilidad de que la crisis financiera justifique esta propensión con el fin de poder dirigir más recursos a aplacar la pobreza dentro del país se establece más como oratoria, debido a

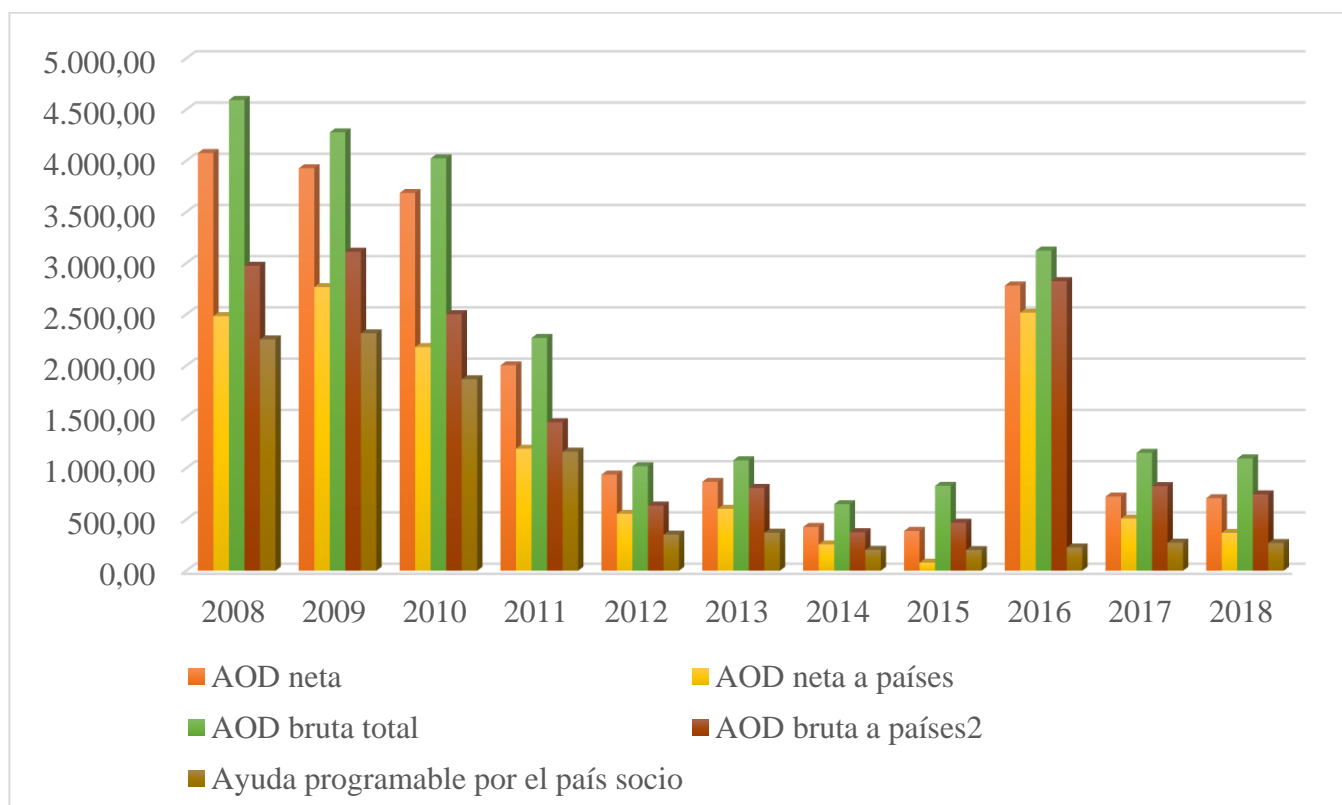
⁷⁷ Policy makers son los responsables públicos hacedores de políticas locales, regionales, nacionales o internacionales según sus competencias. Cuentan con la potestad de regular y tomar decisiones que repercutan en los ciudadanos.

⁷⁸ En 2018, este Ministerio canalizó el 45% de la AOD por este motivo. Economía gestiona la de los bancos regionales de desarrollo y el BM.

que España no bajó del 20% de su población en riesgo de pobreza, ni mejoró en el indicador europeo de exclusión social (European Anti-Poverty Network [EAPN], 2021)⁷⁹.

Figura 15

Ayuda Oficial al Desarrollo neta y bruta asignada a países y ayuda programable



Nota. Ayuda oficial neta y bruta asignada por países y ayuda programable. Elaboración propia. OCDE-DAC, Disbursements to countries and regions, [DAC 2^a]. Millones UDS de 2018. Tomado de *¿De la exhuberancia a la irrelevancia? La cooperación española en 2008-2018: dejando hablar a los datos* (p. 99), por J. M. Larrú, Sistema.

⁷⁹ En 2008, el indicador de riesgo de pobreza relativa fue del 19,8%. En 2016, llegó a 22,3%. Y, en 2018, al 21,5%. Según EAPN era del 23,8% en 2008, del 29,2% en 2014 y del 26,1 en 2018, según datos de la Encuesta de Condiciones de Vida ofrecidos por el Instituto Nacional de Estadística.

Los cinco principales receptores fueron Cuba, Guatemala, Marruecos, Nicaragua y Palestina. Dentro de los 10 principales receptores hay casos excepcionales, ya que no son prioritarios en los Planes Director: Irak, República Democrática del Congo, Togo o Costa de Marfil. La razón es por operaciones de alivio de deuda. Otras son por crisis humanitaria como Ucrania, Siria o el Líbano. Otros dos países no prioritarios que han recibido AOD son Túnez y Turquía. Y, además de los principales, entre los países socios estables se encuentran Perú, Bolivia, El Salvador y Honduras como primeros receptores.

La fracción de la AOD divide en un determinado número de países, priorizándose en Centroamérica, América andina y Marruecos, y algunas excepcionalidades importantes por ayuda humanitaria o alivio de deuda (Larrú, Olivié y Pérez, 2019, p. 30), caracterizan esta etapa de la cooperación española sin tener cuenta cuál haya sido el gestor en el Gobierno (Larrú, 2010; Larrú y Tezanos, 2012).

1.5.4. Ayuda Programable española

Desde el 2000, el CAD examina la ayuda programable por el país socio⁸⁰. La ayuda programable es una aproximación importante a lo que un país socio recibe de otros países para fomentar su desarrollo económico y social. Analizarlo tiene especial interés en el momento de evaluar los recursos que proporciona un donante a medio plazo y sobre los

⁸⁰ El CAD define a la ayuda programable como la propuesta de ayuda que está sujeta a programa extendido a varios años por el país y que representa un subconjunto de las salidas de AOD. Parte de los datos sobre los desembolsos brutos de AOD por receptor, pero descarta el coste que sea intrínsecamente impredecible (ayuda humanitaria y alivio de deuda), o que no implique flujos hacia el receptor (costes de administración, costes de estudiantes, concienciación sobre el desarrollo e investigación y gasto en refugiados en los países donantes), o que no se discute entre la agencia donante principal y los gobiernos receptores (ayuda alimentaria, ayuda de los gobiernos locales, financiación a ONGD, ayuda a agencias, inversiones de capital y ayuda que no es asignable por país. La ayuda programable no compensa los reembolsos de préstamos, porque no se tienen en cuenta en la designación de ayuda.

que el país en desarrollo tiene un tiempo de actuación más extenso y real para invertirlos en su desarrollo.

Tabla 6

Ayuda programable española

	Ayuda Programable Total	Por países	% por países	Número de países (134 posibles)	10 primeros	% de los 10 primeros a países	% 10 primeros total
2008	2255,78	1422,51	63%	113	562,94	40%	25%
2009	2315,09	1995,85	86%	123	923,27	46%	40%
2010	1866,87	1391,87	75%	118	657,19	47%	35%
2011	1161,14	956,80	82%	115	413,77	43%	36%
2012	351,54	295,05	84%	96	134,61	46%	38%
2013	370,27	346,98	94%	112	185,55	53%	50%
2014	203,11	172,95	85%	110	92,98	54%	46%
2015	201,41	167,36	83%	104	89,42	53%	44%
2016	226,63	195,38	86%	113	114,18	58%	50%
2017	272,95	237,21	87%	110	151,94	64%	56%
2018	269,75	222,42	82%	107	129,94	58%	48%

Nota. Ayuda Programable española. Elaboración propia. Valores del volumen de Ayuda Programable País expresados en millones de dólares de 2017. En Ayuda Programable, no está asignada la dirigida a regiones. Porcentaje de Ayuda Programable País a países sobre el total de la Ayuda Programable País. Entre 134 países que recibieron algo de Ayuda Programable País española. Ayuda Programable País acumulada por los 10 primeros receptores. Últimas filas tienen el peso de la concentración relativa en esos 10 socios, ya sea por otorgada a países o sobre su total incluyendo a regiones. Tomado de *¿De la exhuberancia a la irrelevancia? La cooperación española en 2008-2018: dejando hablar a los datos* (p. 99), por J. M. Larrú, Sistema.

La comparación de los datos de la AOD española asignada a países con la ayuda programable española, permite afirmar que la ayuda programable aparece más concentrada que la AOD neta y bruta. También que la ayuda programable ha evolucionado hacia mayor volatilidad, con un coeficiente de variación del 1,37 en 2008 a 3,54 en 2017 y 2,31 en 2018. Y, por último, que los porcentajes de la ayuda programable de los diez primeros países son menores y los países dentro de este grupo son muy estables, como se observa en la tabla de los 10 primeros países receptores de ayuda programable española.

Los primeros diez países están formados por veintiséis países diferentes. Solo Marruecos aparece en las once ocasiones, seguido por Colombia con nueve veces, El Salvador y Palestina con siete, Perú, Turquía, Mozambique con seis, Nicaragua y Honduras cinco veces, Guatemala, Ecuador, Haití, Túnez, Líbano, República Dominicana y Afganistán cuatro veces, Senegal, Bolivia y Etiopía con tres, China, Mauritania, Níger y Paraguay con dos y Argentina, Bosnia-Herzegovina y Camboya con una vez. Algunos de estos países no fueron establecidos como prioridad estratégica y geográfica en los documentos de planificación, como Argentina, Bosnia-Herzegovina, Camboya, China, Líbano, Túnez y Turquía. Puede que la repetición de algunos países se deba a alguna coyuntura particular, pero puede sospechar la reincidencia de Turquía. Por ello, la cooperación española debe aún reforzar la concentración de inversiones, concretamente en los países de menor renta. Sin embargo, los países de la lista han abarcado casi tres cuartas partes de toda la ayuda programable de esos años (Larrú, 2021, p. 104).

De estos países, ocho son de un desarrollo menor, como Afganistán, Camboya, Etiopía, Haití, Mauritania, Mozambique, Níger y Senegal. Estos sólo recibieron el 23,8% del conjunto de los fondos⁸¹.

⁸¹ Los que menos recibieron fueron Níger y Camboya con 91 millones de dólares, el 1,2% cada uno, y los que más, Marruecos con 454,4 millones de dólares, el 6,1%, y Turquía con 414,7 millones de dólares, el 5,6%.

Tabla 7*Primeros diez países receptores de ayuda programable española*

2008		2009		2010		2011		2012	
Marruecos	82,51	Marruecos	158,51	Túnez	142,49	Túnez	70,17	Afganistán	19,24
Turquía	74,57	Turquía	112,89	Marruecos	87,80	Haití	62,70	Camboya	16,75
China	58,95	Haití	108,18	Nicaragua	68,67	Palestina	42,28	Marruecos	13,84
Nicaragua	57,90	Túnez	107,55	Palestina	59,28	Marruecos	40,45	Bolivia	13,76
Honduras	56,84	Colombia	96,13	Perú	57,05	Nicaragua	38,35	Colombia	12,41
Argelia	55,90	Nicaragua	92,46	Honduras	52,19	República Dominicana	37,72	Líbano	11,93
Mozambique	45,20	China	74,35	Guatemala	50,17	Afganistán	33,55	Ecuador	11,77
Colombia	44,26	Guatemala	58,74	Turquía	49,84	Bosnia-Herzegovina	30,80	Palestina	11,73
Perú	44,14	Afganistán	58,73	El Salvador	46,34	Mozambique	29,16	Haití	11,66

Palestina	42,65	El Salvador	55,73	Ecuador	43,34	Mauritania	28,40	Perú	11,51
-----------	-------	-------------	-------	---------	-------	------------	-------	------	-------

Perú	28,04	Colombia	15,39	Mauritania	15,45	Turquía	51,45	Turquía	77,03	Turquía	39,10
Túnez	26,79	Níger	10,77	Marruecos	9,93	República Dominicana	9,64	Honduras	10,51	Bolivia	14,85
Colombia	24,86	Haití	10,07	Colombia	9,92	Marruecos	9,46	Paraguay	10,04	Guatemala	14,36
Marruecos	21,44	Bolivia	9,43	Senegal	9,61	Colombia	7,05	Níger	10,02	El Salvador	11,73
El Salvador	17,69	Marruecos	9,27	República Dominicana	9,50	Líbano	6,81	Marruecos	9,91	Marruecos	11,27
Afganistán	16,23	El Salvador	8,71	Mozambique	8,40	Honduras	6,66	Colombia	8,92	Paraguay	10,19
República Dominicana	13,18	Líbano	8,51	Palestina	8,28	Etiopía	6,04	Palestina	7,65	Honduras	8,85
Ecuador	12,57	Perú	8,12	Líbano	6,63	Mozambique	5,94	Mozambique	6,40	Perú	6,64
Nicaragua	12,38	Mozambique	6,63	Etiopía	6,08	Palestina	5,87	Senegal	5,78	Ecuador	6,58
Senegal	12,37	Etiopía	6,08	Guatemala	5,62	El Salvador	5,27	El Salvador	5,68	Colombia	6,38

Nota. Primeros países que reciben ayuda programable española. Elaboración propia. Tomado de *¿De la exuberancia a la irrelevancia? La cooperación española en 2008-2018: dejando hablar a los datos* (p. 107), por J. M. Larrú, Sistema.

1.5.5. Evaluación por sectores de la ayuda española

El dominio de asignación de la AOD al sector de *infraestructuras y servicios sociales* ha sido siempre más de la ayuda asignable por sectores. La ayuda dirigida a los sectores productivos se mantiene entre el 10% y el 20%, así como la ayuda humanitaria. Hay una bajada de la ayuda económica, pasando del 23% en 2009 al 4% en los últimos años.

Las operaciones de alivio de deuda son menos constantes. Aun excluyendo el dato de la operación de Cuba, el trato de deuda llega a representar el 25% en 2016 (sin Cuba) y 2017, el 38% en 2013 por la operación a Costa de Marfil, y el 35% en 2015 por la de Cuba otra vez. Igualmente, es destacable el poco influjo que tiene la ayuda programática en la cooperación española, llegando a perder importancia desde el 10% de la ayuda asignable de 2009 a un 1% desde 2016 hasta 2018⁸² (Castaño y Larrú, 2005; Nortveit, 2014; Pita, 2008; Sewdlund y Lierl, 2020). La ayuda multisectorial aumentó entre 2014 y 2017, llegando a ser el 25%. El factor medio ambiental que incluye este último sector supuso el 2%.

Se añade la partida de ayuda a refugiados, con un fuerte aumento desde 2014, cuando fue el 4%, alcanzando el 54% en 2018. Podría calificarse como baja calidad, poca eficiencia y dirección interesada de la ayuda por parte del donante, por otorgar más de la mitad de la ayuda a sectores en los que no entran los países prioritarios.

El sector *de infraestructura y servicios sociales* puede obtener más apoyo popular cuando se llega a considerar la distribución de la ayuda al desarrollo, en deterioro de otros, como el apoyo al empleo que incluye el sector de *otros sociales*. El sector que más creció fue *fortalecimiento institucional*⁸³, del 15% al 29% en 2018. *Población y salud reproductiva* se mantuvo estable con el 3%. En cuanto a *salud*, alcanzó el 11% entre 2010

⁸² Este tipo de ayuda fue fomentada por la EU y la OCDE a partir de 2005, desde los Foros de Alto Nivel de Eficacia de la Ayuda celebrados en París, pero no consiguió afianzarse como mecanismo predominante aun con la apariencia de las generosas teorías en palabras de apropiación y fortalecimiento institucional. Este mecanismo favorece más la selectividad en el compromiso con el desarrollo que otros instrumentos de ayuda.

⁸³ Dentro de éste, está el subsector de gobierno y sociedad civil.

y 2014, y el 8% en 2018. La *educación* ascendió al 17% en 2012 y luego bajó, sin descender del 10%. Agua y saneamiento estuvo en el 16% en su inicio, pasando al 4% en 2012, recuperándose al 14% en 2013, cayendo al 4% en 2017, y subiendo al 11% en 2018. La cooperación española creó en 2009 el Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento, operando en 18 países de América Latina y el Caribe, con la finalidad de garantizar el derecho humano al agua. Aquí podría obtener una ventaja contra otros donantes.

Los sectores de *desarrollo económico sostenible* (energía, con el 4%, y medio ambiente, con el 2%), tienen poca relevancia, siendo estos sectores referencia potencial de especialización y ventaja comparativa de España como donante. Según Larrú, “sin negar la existencia de conocimiento y experiencia de muchas empresas españolas, los datos no avalan” hasta ese momento que fueran “considerados de manera prioritaria sobre otros” (Larrú, 2021, p. 110).

1.6. Las ONGDs en España

Los recursos, tanto públicos como privados o voluntarios, dirigidos a las ONGDs en España está muy polarizado pese al número elevado de ellas. En el año 2000, se publicó un análisis de conglomerados entre las ONGDs que ofrecieron información sobre sus ingresos públicos, privados y por socios (Larrú, 2000). Lo interesante sería comprobar si se mantiene o ha cambiado veinte años después.

Larrú (2021, p. 112) realizó un análisis *cluster*⁸⁴. Comparó los resultados del cluster jerárquico método *Ward* con distancia euclídea al cuadrado, por la metodología

⁸⁴ El análisis por conglomerados se efectuó con tres estimaciones: un *cluster* jerárquico método Ward con distancia euclídea al cuadrado; un *cluster* jerárquico método Ward con distancia al centroide; y un *cluster* k-medias. Estos análisis fueron efectuados para las variables fondos privados, fondos públicos y socios, y sustituyendo socios por voluntarios para poder tener en cuenta aquellas ONGD que por su naturaleza jurídica el número de socios no fuera muy representativo.

usada en el 2000. Obtuvo que el sector de ONGDs continuó muy concentrado en doce organizaciones.

La comparación de los cluster mostró que Cruz Roja prosiguió un caso distinto por la financiación pública que recibió. Oxfam-Intermón también se mantuvo como grupo único en ambas etapas por su destacada concentración de fondos públicos y privados. Manos Unidas y Cáritas pasaron al grupo 4 y 5, mientras que en el año 2000 formaban grupo aparte, lo que adquirió Acción Contra el Hambre con gran porcentaje de fondos públicos y privados y gran número de socios. El resto de ONGDs, se mantuvieron dentro de grupos especiales, como Médicos del Mundo, Anesvad y Ayuda en Acción con grandes concesiones de apoyo social y presupuestos tanto públicos como privados. En el 2000, hubo organizaciones que aparecieron en grupos especiales y en 2018 formaron parte del grupo general, como Médicus Mundi, Movimiento por la Paz (MPDL), Médicos Sin Fronteras y UNICEF. En 2018, aparecieron nuevas organizaciones, como EDUCO que ocupó el puesto cuatro y Entreculturas, Plan Internacional y Save the Children en el grupo cinco, que también aumentaron su financiación y apoyo social.

Larrú (2021) destaca la idea de que:

Las ONGDs dependan totalmente de fondos públicos no es acorde a una muestra empírica, pues de las setenta y siete ONGDs que transmitieron sus datos en el Informe de 2019, once no recibieron ninguna financiación pública y solo dos no otorgaron datos de fondos privados”, y desde 2015 los fondos privados superaron a los públicos (p. 113).

Tabla 8

Clasificación de las 10 primeras ONGDs en 2018

Top 10 ONGD en 2018			
ONGDs	Socios	ONGDs	Voluntarios
Cruz Roja Española	1.329.314	Cruz Roja Española	209.799
Oxfam Intermón	179.440	Manos Unidas	5.345

Save the Children	111.139	Cooperación Internacional	4.525
Plan Internacional	75.000	Oxfam Intermón	1.532
Acción contra el Hambre	69.572	Médicos del Mundo	1433
Médicos del Mundo	54.963	Solidaridad Educación Desarrollo (SED)	724
Manos Unidas	47.674	Fundación Adsis	704
ANESVAD	45.832	Ayuda Intercambio y Desarrollo (AIDA)	517
EDUCO	16.490	Promoción y Desarrollo (PROYDE)	492
Ayuda en Acción	16.271	Fundación Entreculturas	491

Nota. Principales ONDs españolas en 2018 bajo criterio de socios y voluntarios. Elaboración propia. Coordinadora de ONGDs España: Informe sobre el sector 2019. Tomado de *¿De la exhuberancia a la irrelevancia? La cooperación española en 2008-2018: dejando hablar a los datos* (p. 111), por J. M. Larrú, Sistema.

Tabla 9*Clasificación de las 10 primeras ONGDs en 2018*

ONGDs	Públicos	ONGDs	Privados
Acción contra el Hambre	89.115.169	Oxfam Intermón	72.627.087
Oxfam Intermón	30.576.546	Manos Unidas	41.419.425
Cruz Roja Española	27.052.249	Ayuda en Acción	29.586.477
Save the Children	12.900.000	EDUCO	27.715.889
Medicus Mundi	12.247.929	Save the Children	20.576.524
Médicos del Mundo	11.068.267	Acción contra el Hambre	19.755.142
Plan Internacional	9.626.164	Cáritas Española	16.263.352
Alianza por la Solidaridad	8.055.992	Plan Internacional	13.231.959
Asamblea de Cooperación por la paz	7.325.566	ANESVAD	11.465.585
Farmamundi	6.054.724	Médicos del Mundo	11.230.000

Nota. Principales ONGDs españolas en 2018 bajo criterios de fondos públicos y privados. Elaboración propia. Coordinadora de ONGDs España: Informe sobre el sector 2019. Tomado de *¿De la exhuberancia a la irrelevancia? La cooperación española en 2008-2018: dejando hablar a los datos* (p. 111), por J. M. Larrú, Sistema.

Tabla 10*Grupos de ONGDs por conglomerados*

Grupos de ONGDs tras el análisis por conglomerados			
2000		2018	
Grupo 1	Cruz Roja Española	Grupo 1	Cruz Roja Española
Grupo 2	Cáritas Española	Grupo 2	Oxfam Intermón
Grupo 3	Manos Unidas	Grupo 3	Acción Contra el Hambre
Grupo 4	Intermón-Oxfam	Grupo 4	Manos Unidas EDUCO Ayuda en Acción
Grupo 5	Acción contra el Hambre Médicos del Mundo Medicus Mundi MPDL	Grupo 5	Anesvad Fundación Entreculturas Cáritas Española Médicos del Mundo Plan Internacional Save the Children
Grupo 6	Anesvad Ayuda en Acción Médicos Sin Fronteras UNICEF	Grupo 6	Las 65 restantes
Grupo 7	Las 80 restantes		

Nota. Grupos de ONGDs en España. Elaboración propia. Coordinadora de ONGDs España: informe sobre el sector 2019. Tomado de *¿De la exhuberancia a la irrelevancia? La cooperación española en 2008-2018: dejando hablar a los datos* (p. 113), por J. M. Larrú, Sistema.

La AECID gestiona fondos públicos dirigidos a la cooperación mediante diversos agentes, entre los que están las ONGDs, de ámbito privado. De entre las ONGDs con las que España tiene concesión y cooperan en Colombia son las siguientes:

Tabla 11

ONGDs que trabajan en Colombia

Listado de ONGDs con representación permanente en Colombia	
Acción por una Ciudadanía Solidaria	Acción Contra el Hambre
América España Solidaria y Cooperación	Asociación Niños de Papel
Asociación Paz con Dignidad	Asociación para la Gestión de la Integración Internacional para el Desarrollo
Asociación ZABALKETA	Asociación Ben por la Infancia (BENPOSTA)
Ayuda en Acción	Cáritas Española
Cruz Roja Española	Entreculturas Fe y Alegría
Fundación ACODEA	Fundación Alianza por la Solidaridad
Fundación CODESPA	Fundación Global Nature
Fundación Humanismo y Democracia	Fundación MUNDUBAT
Fundación MUNDUKIDE	Grupo Intercultural Almaciga
Intermón Oxfam	International Action for Peace
Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo	MSF España
Moviment per la Pau	OBREAL, Observatorio de las Relaciones UE-AL
Pagesos Solidaris	Peace Brigades International
Setem Hego Haizea	Terre Des Hommes

Nota. ONGDs española que cooperan en Colombia. Tomado de *AECID Cooperación Española*, 2022.

1.7. Flaquezas y debilidades en la cooperación española

A) Los FAD

Al restablecerse la democracia en España, emergió la cooperación española como forma de emprendimiento del gobierno, para internacionalizar la empresa española. En 1976 se creó el FAD por el Real Decreto 16/1976, de 24 de agosto. En su artículo 7, Fondo de Ayuda al Desarrollo, dispone:

Se crea un FAD destinado a la concesión de créditos y otras ayudas en términos concesionarios por el Estado español a otros Estados e instituciones públicas extranjeras, así como a Instituciones Financieras Intergubernamentales (IFI). Estos créditos y ayudas están unidos a la adquisición por el beneficiario de servicios españoles. Excepcionalmente podrán ser considerados créditos y ayudas de carácter financiero no ligado” (1976, p. 16567).

El FAD fue modificado por el Real Decreto 509/1977, de 25 de febrero y el Real Decreto 2399/77, de 19 de septiembre. Este fondo se caracterizó por otorgar préstamos desde el sector público a países en desarrollo, bilateralmente y como concesión. Según el CAD, para llegar a ser AOD, la concesión ha de ser del 25% como mínimo. Pero, al estar condicionada a la compra de servicios del país donante, lo que es ayuda ligada, puede ser un mecanismo mixto de ayuda y promoción empresarial.

El FAD se originó como un proceso para estimular la competitividad y las exportaciones de las empresas españolas. Desde su creación se ha debatido la justificación en dos objetivos que no son complementarios: por contribuir al desarrollo económico y social de los países receptores y por promover la internacionalización de la economía española.

El FAD fue una manera de buscadores de renta, debido a que estos créditos fueron creados para internacionalizar la empresa española y fomentar la cooperación. Las empresas españolas obtuvieron beneficios y presencia en países de Latinoamérica. Se mostró un fallo del gobierno al no realizar una evaluación de los créditos. Éstos son un mecanismo de ayuda ligada. Además, fomenta la paradoja del enriquecimiento del donante, ya que estimula las exportaciones propias obligando al receptor a devolver el crédito comprando bienes del donante.

Esta paradoja es aplicable al caso de España. Los FAD repercuten en la evolución de las exportaciones españolas, tras aislar su posible influencia a través de otras variables independientes. Se comprueba que las exportaciones a receptores, ha sido destacada en el momento de aprobar los proyectos con cargo al FAD. Existen casos de países en los que ambos efectos se dan a la vez. Se aprueba que los FAD incrementan la deuda externa del país receptor a medio plazo. Estos créditos reducen el endeudamiento en el primer año, pero a partir del tercero, se produce un aumento (González y Larrú, 2004, p. 25).

El FONPRODE fue el resultado de la reforma del FAD. Se caracteriza por ser un instrumento de cooperación al desarrollo y todas sus operaciones son no ligadas. Esto se consiguió tras muchas reivindicaciones por la sociedad civil, ONGDs, Plataforma 2015 y la Campaña del Milenio de las Naciones Unidas.

B) Grupos de presión

Las ONGDs han incidido como política de Estado. La participación ciudadana está en el artículo 23 de la Constitución, estableciendo que la sociedad pueda debatir y definir las orientaciones en distintos ámbitos.

En 1982, las ONGDs españolas decidieron fomentar que el gobierno cumpliera la Meta 0,7. Las ONGDs se agruparon para solicitar ayuda a proyectos de cooperación específicos. Siete ONGDs, con Cáritas a la cabeza y otras con vinculación eclesiástica, se unieron para coordinar iniciativas de cooperación. La primera actividad fue la recogida de firmas para que el gobierno cumpliera la Meta 0,7 (Gómez Galán y Sanahuja, 1999, p. 251). El trabajo estaba dirigido a ofrecer ayuda humanitaria a países afectados por desastres naturales, hambruna y violencia. Entre los beneficiados estaban los países de centro y sur América, África y Asia.

Tres años después, en 1985, la población de España conoce el problema de las hambrunas en Etiopía y nace la sensibilización por la ayuda humanitaria. Cáritas recaudó trescientos millones de pesetas y envió un cargamento de arroz.

En 1986, se institucionaliza la representación de la cooperación de ONGDs con la Coordinadora de ONGDs. Ayuda en Acción, Cáritas, IEPALA, Intermón Oxfam, Comisión Justicia y Paz, Manos Unidas y Medicus Mundi promovieron la coordinadora.

El propósito de los actos fue colaborar para mejorar la cooperación al desarrollo, establecer acciones comunes y tareas de educación para el desarrollo.

En 1994, la Coordinadora CONGDE apoyó las quinientas mil firmas a favor de la Meta 0,7. Ello impulsó al gobierno a ofrecer representación de los agentes sociales en el Consejo de Cooperación para el Desarrollo creado con el Real Decreto 795/1995, de 19 de mayo. Se aprobaron numerosos consejos de cooperación autonómica y local. Las ONGDs presentaron que el error del Consejo era que la mayoría absoluta del mismo era de miembros de la Administración.

C) Consejos de Cooperación

Los consejos de cooperación se encargan de coordinar la política de cooperación en ámbito municipal, autonómico o estatal, y debatir los presupuestos, estrategias, líneas políticas y prioridades sectoriales y geográficas. Son una forma de participación democrática de la ciudadanía.

Entre los años 1996 y 2000, el Consejo de Cooperación Nacional elaboró un trabajo en medio de las discrepancias entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Ministerio de Economía por el enfoque del FAD. Se debatió el primer Plan Director, que no fue aprobado por el Consejo de Ministros, aunque obtuvo un gran apoyo del Consejo de Cooperación.

Que las ONGDs publicaran sus discrepancias con el Estado a través de los medios de comunicación causó muchas molestias al Consejo de Cooperación. En 2001, el Gobierno publicó en el Boletín Oficial del Estado (BOE) un nuevo Decreto de Consejo de Cooperación, incluyendo un cambio sobre la negociación con la CONGDE y los demás agentes sociales. La representación de las ONGDs pasó a ser nombrada por el gobierno para cuatro de las seis sillas otorgando importancia al tamaño de las ONGDs. Asimismo, los expertos fueron nombrados por el Gobierno sin criterios muy claros. Y las dos sillas que quedaban pasaban a elección de la CONGDE.

Otro desatino de los Consejos de Cooperación es que no estimulen mayores procesos de socialización de su trabajo con el grupo de actores cooperantes. Esto transmitiría más conocimiento y trabajo en campos determinados.

D) Cooperación descentralizada

La Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local 7/1985, de 2 de abril de 1985, hizo posible la cooperación descentralizada en autonomías y ámbito local. La cooperación española tiene una porción significativa de cooperación descentralizada, en comparación con otros países del CAD.

Hay problemas de coordinación entre los ministerios que participan en campos fundamentales de la cooperación como el de Economía y Hacienda, y Asuntos exteriores. Lo cual generó una negativa, como la de no aprobar el primer Plan Director que establecía muchas propuestas del CAD.

Habría que aumentar la participación social y la transmisión de conocimiento entre los actores públicos y privados de la cooperación. La AECID tiene sectores estratégicos comunes con la cooperación internacional y las comunidades autónomas. No se alcanzan seguimientos y evaluaciones de la AECID integrando los esfuerzos económicos de ámbitos mutuos como la salud, educación o empleo. Esto ayudaría a conocer y compartir buenas prácticas y experiencias en proyectos y programas de cooperación. Deberían seguirse los lineamientos de la ley de Cooperación de 1998, que promueve la coordinación entre la cooperación central y la de las comunidades autónomas, aprovechando las fortalezas institucionales que han conseguido algunas autonomías para que compartan sus conocimientos, con administración de países de renta media como los de América Latina.

La mejora de la evaluación de las actuaciones de cooperación con participación social y que los resultados se puedan conocer fácilmente para favorecer la mejora de éste es un punto para estudiar. Así como, promover la creación de redes con agentes descentralizados, más cuando algunas autonomías han establecido sus propias oficinas en los países socios.

2. REPÚBLICA DE COLOMBIA

2.1. Economía, sociedad, política

Si hablamos de los países más importantes de Latinoamérica, Colombia está entre ellos. Es el único país de toda la región que comunica con el océano Pacífico y el océano Atlántico. Esto le otorga ser una puerta a América del Sur, y un vínculo con América Central y el Caribe. Es el segundo país con más habitantes de la región y uno de los más extensos en territorio. Tiene una gran riqueza hídrica y una abundante biodiversidad. Es un país, dentro de Latinoamérica, a la cabeza de sistemas de comunicación, riqueza natural y gran capital humano. Es un referente para el emprendimiento de negocios o en la toma de decisiones políticas andinas.

La dificultad política y social colombiana hace que sea objetivo a críticas y aprensiones que comportan una barrera para entenderlo. Es un país con una gran diversidad étnica y territorial. La comunidad internacional ha ido aproximándose a la realidad de Colombia debido al interés por solucionar su conflicto bélico, su problema con las drogas y su importación clandestina de armas.

Sin embargo, pese al conflicto, la inversión extranjera ha persistido de forma constante y continúa abriendo puertas a la sociedad del país y los negocios internacionales, debido a su gran potencial en el desarrollo económico y su capacidad de trabajo.

Las relaciones bilaterales con España ahondan desde la era colonial. Además, el país hispano es uno de los destinos primarios para la migración colombiana. Desde 1957, tras la firma del Acuerdo del Frente Nacional entre liberales y conservadores en Sitges, España ha estado vinculada a muchos procesos históricos de Colombia.

2.1.1. Población y situación geográfica

Situada en la parte noroccidental de Suramérica, limitando al noroeste con Panamá, al este con Venezuela, al sureste con Brasil, al sur con Perú y al suroeste con

Ecuador, Colombia tiene una extensión de 1.141.748 km². Ocupa la cuarta posición en extensión del territorio, detrás de Brasil, Argentina y Perú. Posee 2.900 km de costa: 1.600 km por el mar Caribe y 1.300 km por el Pacífico. Aunque en sus zonas marítimas desembocan varios ríos, no tiene puertos que permitan el paso navío.

Figura 16

Mapa de la República de Colombia: Departamentos y capitales



Nota. Adaptado de *Departamentos de Colombia* [Fotografía], por Wikipedia, 2023, Wikipedia (https://gl.wikipedia.org/wiki/Departamentos_de_Colombia).

Bogotá es la capital de Colombia. Es el epicentro administrativo, industrial, financiero y comercial. Le siguen Valle del Cauca, Medellín, Cali y Antioquia como centros textiles y comerciales. Barranquilla como puerto esencial de Colombia, junto al de Cartagena de Indias, donde se ejercen convenciones y foros internacionales.

La población de Colombia cerró 2021 con 51.516.562 habitantes (BM, 2022). Las mujeres representan el 45% de la población, 23.312.832 son mujeres (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2022). En 2005, las mujeres representaban el 51% de la población. Este mismo año, la población indígena era de 1.392.623 habitantes. Para 2018, la población indígena aumentó un 36,8%, hasta alcanzar 1.905.617 (DANE, 2019, p. 8). El Censo Nacional de Población y Vivienda declaró que desde 2005 a 2018, la población negra, afrocolombiana, raizal o palenquera se redujo un 30,8% (DANE, 2019, p. 16). A datos de 2019, existen 111 pueblos indígenas en 24 departamentos, zonas principalmente rurales; y 192 territorios colectivos de comunidades negras en 10 departamentos y 51 municipios (DANE, 2020, p. 9).

2.1.2. Economía

En 2022, la actividad económica que más contribuyó al crecimiento anual en Colombia fue el comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos, transporte y almacenamiento; alojamiento y servicios de comida; industrias manufactureras; actividades artísticas; y actividades de los hogares como empleadores y como productores de bienes y servicios. El PIB creció 7,5% ese año respecto al año anterior (DANE, 2023, p. 2). En las últimas décadas, la actividad económica y la presión de los ciudadanos han generado cambios en el territorio que conllevan retos crecientes sobre el medioambiente y los sistemas dependientes de éste (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2014-2018, p. 62).

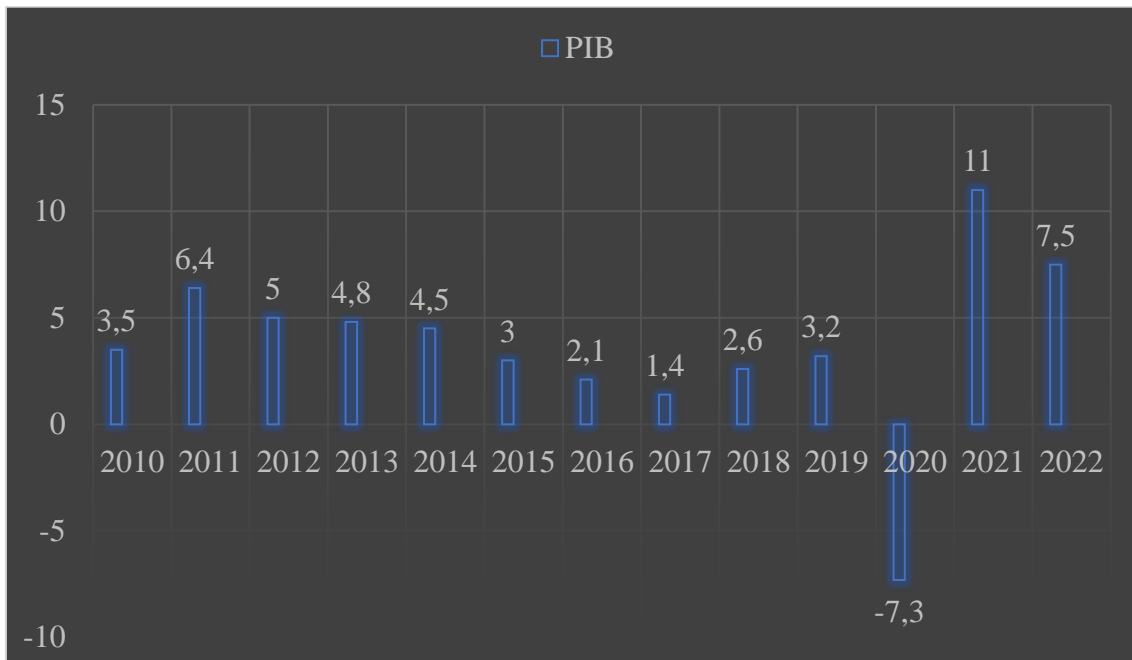
Colombia tuvo un importante descenso desde 2011 a 2016. En el segundo trimestre de 2016, tuvo un incremento del 2% del PIB con respecto a 2015, debido a la industria manufacturera, establecimientos financieros, seguros, actividades inmobiliarias,

servicios de empresas y servicios sociales y personales. La explotación minera registró una fuerte caída.

Tras el fuerte descenso en 2017, Colombia comenzó a crecer hasta el 2020 que, debido a la pandemia de la COVID-19, sufrió una importante bajada llegando a -7,3% del PIB. No obstante, un año después se recompuso considerablemente, alcanzando el 11% en 2021 y el 7,5% en 2022.

Figura 17

Tasa de crecimiento anual en volumen la República de Colombia desde 2010 a 2022



Nota. PIB Colombia, tasa de crecimiento anual en volumen de 2010 a 2022. Elaboración propia. Tomado de *Comunicado de prensa* (p. 1), por DANE, 2023.

Índice de Desarrollo Humano en Colombia

En 2020 se celebró el 30º aniversario del primer Informe sobre Desarrollo Humano y de la Introducción del Índice de Desarrollo Humano, el cual se elaboró para orientar los debates sobre la necesidad de que el desarrollo no se mediera exclusivamente

a nivel económico con el PIB, sino con un indicador que ofreciera una situación real de las personas (PNUD, 2020, p. 1).

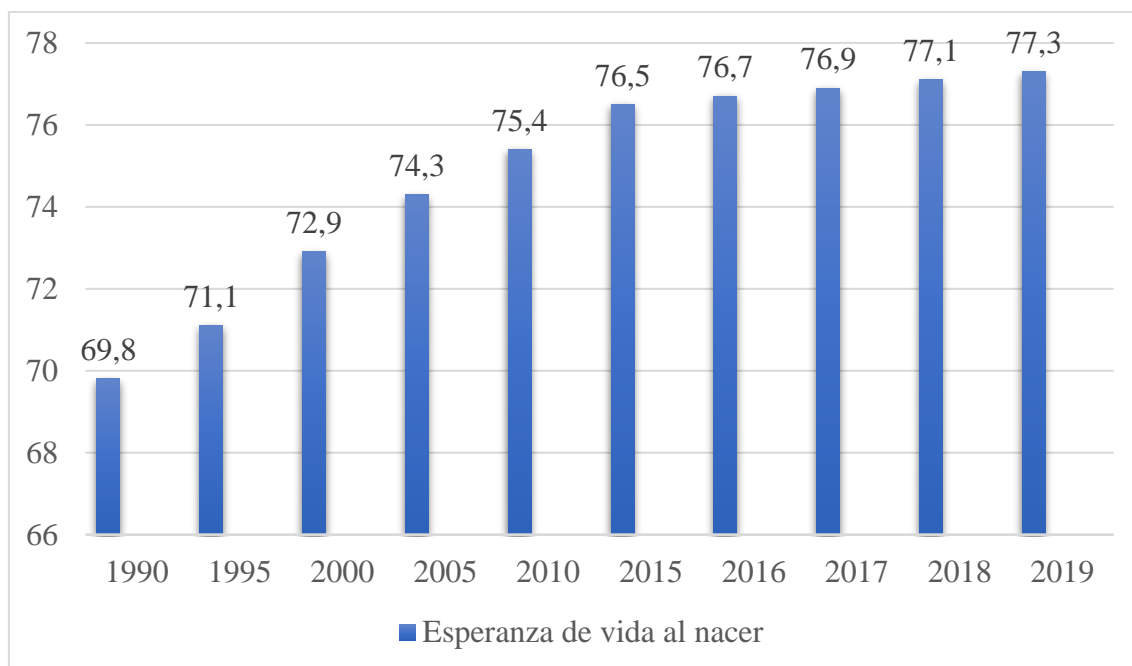
El IDH de Colombia en 2019 fue de 0,767. Esto establecía al país como zona de desarrollo humano alto, en la 83ª posición de 189 países (PNUD, 2020, p. 3).

Entre los años 1990 y 2019, el IDH colombiano creció de 0,603 a 0,767, un 27%. En este mismo período, la esperanza de vida al nacer se incrementó en 7,5 años. Los años promedio a la escolaridad aumentó en 3 años y los años esperados de escolaridad crecieron en 5,3 años (PNUD, 2020, p. 3).

El avance del desarrollo humano, mediante el IDH, es de utilidad para comparar dos o más países. Entre 1990 y 2019, Colombia, República Dominicana y Paraguay tuvieron diferentes avances en sus IDH. En 2019, Colombia fue superior a la media de los países del grupo de desarrollo humano alto (0,753) y superior a los países de América Latina y el Caribe (PNUD, 2020, p. 4).

Figura 18

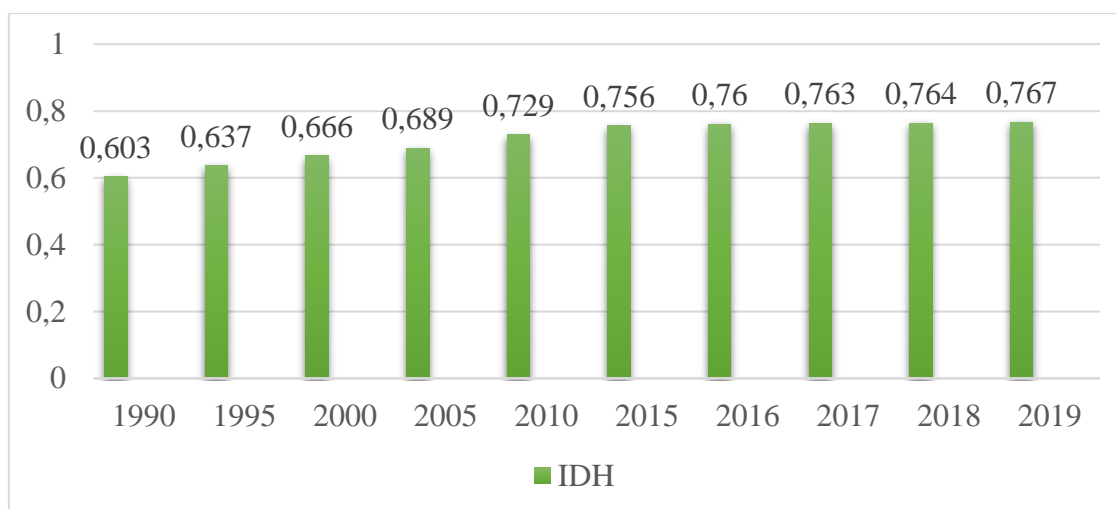
Esperanza de vida al nacer en Colombia desde 1990 a 2019



Nota. Esperanza de vida al nacer de Colombia desde 1990 a 2019. Elaboración propia. Tomado de *Informe sobre el Índice de Desarrollo Humano* (p. 3), por PNUD, 2020.

Figura 19

Tendencia del IDH desde el 1990 a 2019



Nota. IDH de Colombia desde 1990 a 2019. Elaboración propia. Tomado de Informe sobre el Índice de Desarrollo Humano (p. 3), PNUD, 2020.

Tabla 12

Índice de Desarrollo Humano de Colombia

PAÍS	IDH	POSICIÓN IDH	ESPERANZA DE VIDA AL NACER
Colombia	0,767	83	77,3
Brasil	0,765	84	75,9
México	0,779	74	75,1
América Latina y el Caribe	0,766		75,6
IDH Alto	0,753		75,3

Nota. IDH de Colombia con respecto a otros países Latinoamericanos en 2019. Elaboración propia. Tomado de Informe sobre el Índice de Desarrollo Humano (p. 4), PNUD, 2020.

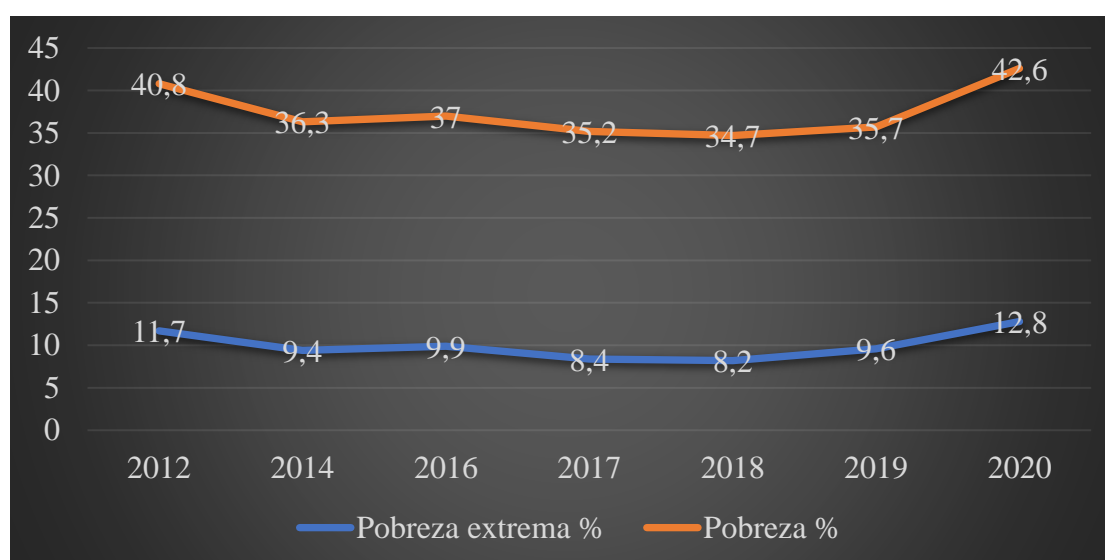
Pobreza y extrema pobreza

La complejidad y diversidad territorial hacen de Colombia un país particular y exigente hacia la igualdad. El empeño generado desde 2002, de la mano de políticas más consolidadas, el país a consiguió avances en reducción de la pobreza durante 2010 y 2014. En esta etapa el coeficiente de Gini se redujo a 0,539; la tasa de pobreza bajó 10 puntos (de 39% a 29%); y la pobreza extrema descendió de un 13,5% a un 8,4% (DANE, 2016, p. 11).

Sin embargo, las condiciones al nacer argumentan el 23% de la desigualdad del país: el cuantil más rico percibe 17,3 veces el ingreso del más pobre (Ferreira y Meléndez, 2012). Colombia tiene una desigualdad heterogénea. La pobreza se concentra en las zonas rurales con un 42%, y en las zonas urbanas con un 26%. Igualmente, la pobreza extrema se concentra en las zonas rurales con un 19%, mientras que la urbana fue de 6%.

Figura 20

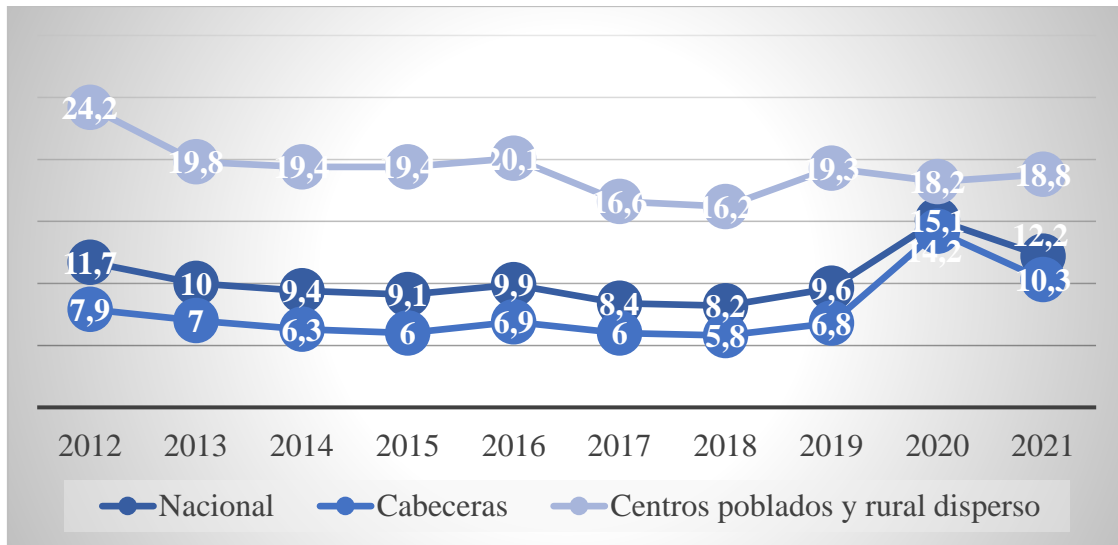
Personas en pobreza y pobreza extrema



Nota. Porcentaje de personas en pobreza y extrema pobreza desde 2012 a 2021. Elaboración propia. Tomado de *Pobreza monetaria y grupos de ingreso en Colombia* (p. 22), por DANE.

Figura 21

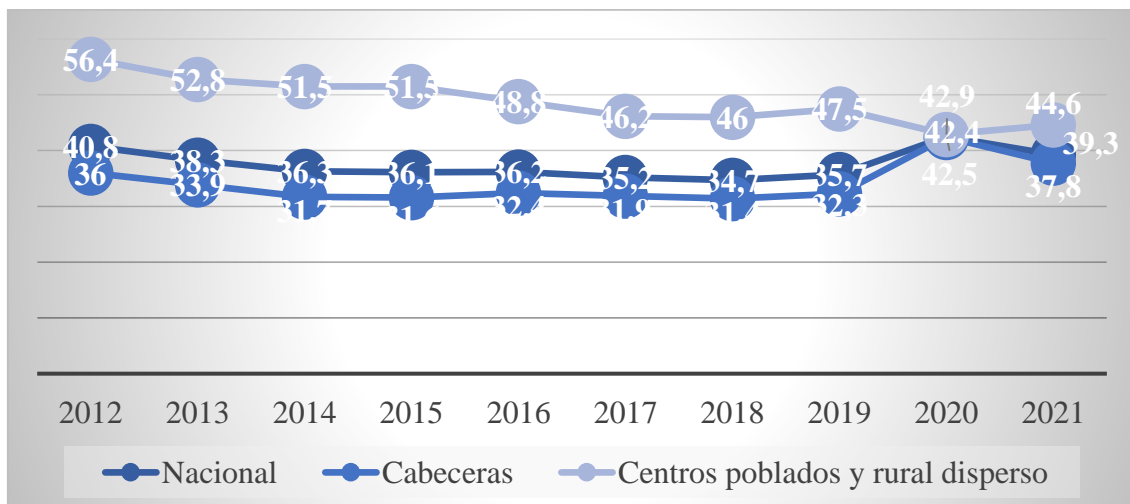
Incidencia de pobreza monetaria extrema entre 2012 y 2021



Nota. Incidencia de pobreza monetaria extrema en Colombia entre 2012 y 2021. Elaboración propia. Tomado de *Pobreza monetaria y grupos de ingreso en Colombia* (p. 37), por DANE.

Figura 22

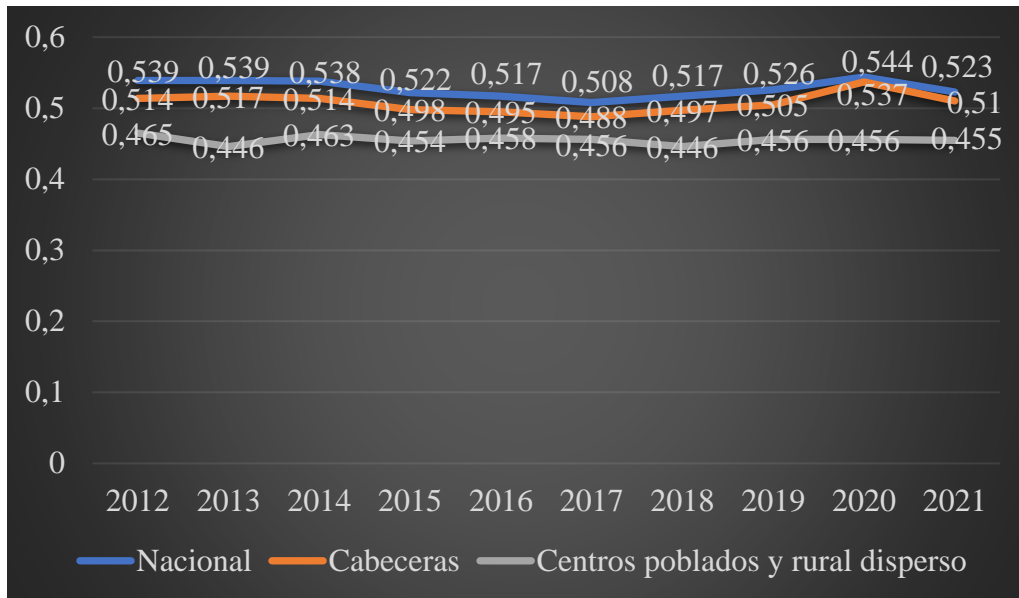
Incidencia de pobreza monetaria entre 2012 y 2021



Nota. Incidencia de pobreza monetaria en Colombia entre 2012 y 2021. Elaboración propia. Tomado de *Pobreza monetaria y grupos de ingreso en Colombia* (p. 22), por DANE.

Figura 23

Evolución del Coeficiente de Gini en Colombia entre 2012 y 2021

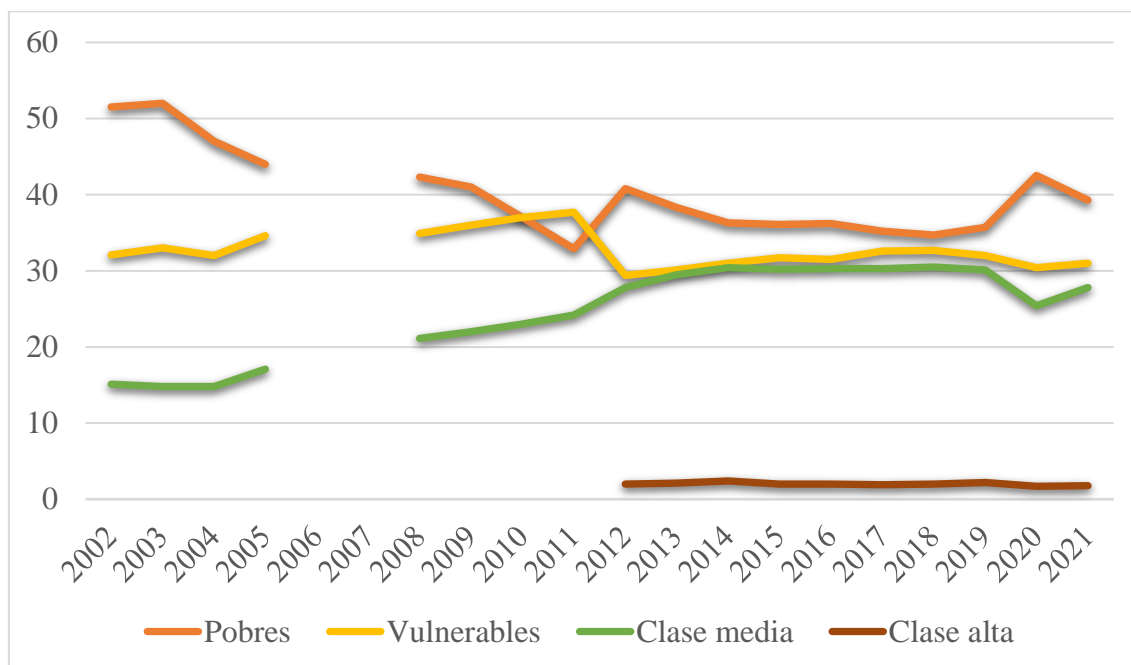


Nota. Resultados del coeficiente de Gini de Colombia entre 2012 y 2021. Elaboración propia. Tomado de *Pobreza monetaria y grupos de ingreso en Colombia* (p. 53), por DANE.

Al tiempo que la pobreza fue decreciendo, la población vulnerable se incrementó entre 2010 y 2012. Ese grupo de hogares presentó condiciones para regresar a la pobreza. Para conseguir que la población se mantenga en clase media, se requiere gran esfuerzo, desde ingresos, capital humano y condiciones de la vivienda. Esto conlleva medidas igualitarias en la generación de ingresos y permanencia en el trabajo (DNP, 2015, p. 57).

Figura 24

Porcentaje de la población en pobreza, vulnerabilidad, clase media y clase alta en Colombia desde 2008 a 2021



Nota. Datos de la población en pobreza, vulnerabilidad, clase media y clase alta del total nacional desde 2008 a 2021. Elaboración propia. Tomado de *Pobreza monetaria y grupos de ingreso en Colombia* (p. 103), por DANE.

Se evidenció una evolución favorable y la necesidad de mantener y acelerar la tendencia. En 2011, por primera vez en la historia, el país superó el porcentaje de las personas vulnerables de las de condición de pobreza. Se observó un crecimiento de la clase media que de las personas con vulnerabilidad. Sin embargo, Colombia continúa con un porcentaje escaso de población en clase media.

La pobreza no solo conlleva ingresos bajos, también se incluye en ella la mortalidad infantil, el acceso a la educación o salud, y las libertades (Easterly, 2015). Reducir la pobreza y lograr un crecimiento en igualdad requiere mejorar conexiones de las poblaciones con las de crecimiento económico y el acceso a bienes y servicios para aumentar las condiciones de vida. Una vivienda digna, acceso a agua y saneamiento, transporte, servicios de salud y educación, entre otros. Todos esto es determinante para reducir la pobreza, consolidar a la clase media y generar igualdad. Fortalecer a la clase

media es decisivo para un incremento inclusivo y mejor dotación de servicios públicos (DNP, 2015, p. 59).

Las brechas del mercado laboral también se observan en regiones y grupo de poblaciones. En 2013, la tasa de desempleo se registró en Quindío, con un 15,8%, muy superior a la media del país que fue de 9,6%. Este mismo año, las mujeres que componían el 43% de la población activa de Colombia, aportaron el 57% del total de desempleados y los jóvenes presentaron tasas de desempleo dos veces mayores que el resto (DNP, 2015, p. 60).

Colombia pretende ser un país que promociona el desarrollo humano, creando objetivos de desarrollo económico en su *Plan Nacional de Desarrollo* (PND) 2014-2018 para construir una sociedad de oportunidades. El Plan establecía que para reducir la pobreza, el país debía centrarse en políticas inclusivas, de promoción social e igualdad de oportunidades que, mediante el gasto público, les permitirá erradicar la pobreza extrema en 2024 (DNP, 2015, p. 63).

Sector rural

En Colombia, el campo es un factor clave para el desarrollo económico y social. El 84% del territorio lo forman municipios rurales y según la Misión para la Transformación del Campo (MTC)⁸⁵, el 30% de los habitantes del país viven en zonas rurales (DNP-MTC, 2014). El sector agropecuario aporta el 6% del PIB y genera el 16% de empleo del país. El campo cuenta con 42 millones de hectáreas para labores agropecuarias y forestales. Es una gran fuente de recursos naturales: hidrocarburos, minerales y biodiversidad (DNP, 2015, p. 417).

Se han encontrado con dificultades que impiden el crecimiento de la economía: vacío en la formalización y regulación de los derechos de propiedad y conflicto en el

⁸⁵ Iniciativa del gobierno, encabezada por el DNP, mediante la que se establecen los lineamientos de política pública para la toma de decisiones de inversión pública en el desarrollo rural y agropecuario, ayudando así en beneficio al campo en Colombia.

empleo del suelo; desarrollo humano rural limitado y escasa movilidad social urbano-rural; falta en la generación de ingresos de forma sostenible; déficit en la provisión de bienes y servicios públicos sectoriales; y la reducida institucionalidad para el desarrollo rural (DNP, 2015, p. 417).

El 36% de los hogares rurales son los que tienen acceso a la tierra. De éstos, el 76% tienen menos de 5 hectáreas (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2012) y el 59% tienen problemas de propiedad. Las zonas de ganadería superan 1,3 veces el potencial existente, y en la agricultura se usa el 24% de las tierras adecuadas (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2012).

A la vez que la pobreza por ingresos y multidimensional⁸⁶ se disminuyó en las áreas rurales, la brecha urbana-rural se acentuó. La pobreza extrema rural es casi 4 veces mayor que la urbana. El 31% de los habitantes en zonas rurales no pueden acceder a una fuente de agua adecuada. El 27% no tiene sanidad. El 85% no tiene alcantarillas. El 75% de esta población no tiene un salario superior a un salario mínimo mensual (DNP, 2015, p. 418).

Hay un escaso equipamiento de bienes y servicios públicos sectoriales que limitan las actividades económicas rurales. De los 16 millones de hectáreas para proyectos de riego y drenaje, solo el 7% tiene la adecuación. El 65% está en mal estado y la inversión para investigación y desarrollo sectorial, no sobrepasa el 12% (DNP, 2015, p. 419).

En 2002, para reducir el déficit fiscal, el gobierno decidió quitar una serie de entidades nacionales, lo que llevó a reducir instituciones del sector rural. Aunque se logró un aumento en la inversión del sector en 171%, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural pasó a ejecutar las políticas correspondientes al sector. Se pasó del 54% del presupuesto de inversión en 2002, al 77% en 2013. Desde 2012, el campo ha tomado protagonismo en la política. Esto se muestra en la creación de entidades como la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, la Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios y la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca, además de la implementación de la Ley de Víctimas y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras (DNP,

⁸⁶ La mayoría de los países definen la pobreza por la carencia económica. No obstante, los pobres consideran la pobreza como un concepto más amplio: desnutrición, mala salud, carencia de servicios, saneamiento, electricidad, desempleo o falta de educación.

2015, pp. 420-421). Esto llevó a desarrollar mecanismos políticos más eficaces, fortalecer las instancias territoriales y generar instancias con organizaciones campesinas.

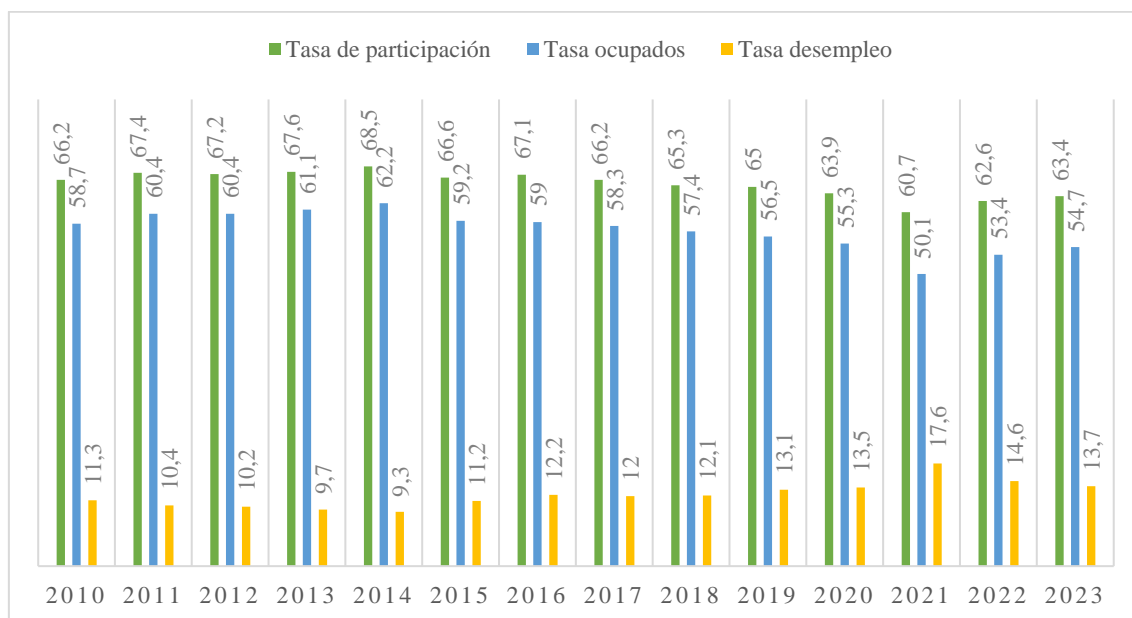
El gobierno colombiano precisa de un interés por el campo y el sector rural para el desarrollo del país, pero todo ello requiere de establecer un escenario donde concurren la igualdad de oportunidad para la población y el crecimiento y la competitividad rural.

Empleo

A comienzos del año 2023, la tasa de desempleo fue del casi 13,7%. En 2022, fue del 14,6%. La tasa de participación fue de 63% en 2023. Y la tasa de ocupación del 54,7%. Conforme al año anterior, se produjo un aumento.

Figura 25

Tasa de participación, ocupación y desempleo en Colombia entre 2010 y 2023



Nota. Gráfica del total nacional de Colombia de la tasa de participación, de ocupación y desempleo de 2015 a 2023. Los datos de 2010 a 2014 son de diciembre. Elaboración propia. Tomado de *Principales Indicadores del Mercado Laboral* (p. 3), por DANE, 2023.

La población ocupada del país fue de 21 millones y medio de personas. Colombia tuvo un aumento de 476 mil mujeres ocupadas y de 320 mil hombres ocupados. El mayor aumento se produjo en mujeres entre 25 y 45 años y en los hombres de 55 años y más. La rama *Alojamiento y servicios de comida* fue la que más ocupados tuvo. *Actividades profesionales, científicas, técnicas y de servicios* aumentó a 208 mil personas, llegando a tener casi dos millones de ocupados. Y Administración pública y defensa, educación y atención a la salud humana obtuvo más de dos millones de ocupados, lo que significó 214 mil ocupados menos (DANE, 2023, p. 3).

En cuanto a la población desocupada, esta descendió en 139 mil personas en 2023, frente a 2022, llegando a casi tres millones y medio de desocupados. La disminución de población desocupada en mujeres fue de 147 mil menos. La desocupación de hombres se incrementó en ocho mil. Los rangos de edad oscilaron de igual manera en hombres y mujeres, entre 25 y 54 años (DANE, 2023, p. 4).

El PND 2014-2018, situaba como objetivo conseguir el 8% de desempleo (DNP, 2015, p. 72). El mercado laboral de Colombia es perjudicado por la precariedad laboral, falta de protección social y garantía de los trabajadores. En 2014, el 34% de las personas ocupadas eran cotizantes al sistema de pensiones y una de cada cuatro no recibía pensión. Según la Escuela Nacional Sindical (ENS), una reforma de las pensiones que garantice la protección social y mejore la calidad de vida, en lugar de precarizarla, es posible. El modelo que se propuso con la Ley 100 en 1993⁸⁷. fracasó en sus objetivos de universalidad, protección y aseguramiento. Sin embargo, a los banqueros les otorgó condiciones para conseguir buenas rentas.

Entre 2000 y 2010, Colombia tuvo un aumento de productividad del 0,26% proveniente de sectores que se asociaban con la producción de servicios, dentro de los

⁸⁷ Ley de modelo político neoliberal impuesto por organismos externos que condiciona préstamos internacionales. Es una ley para monopolizar y comercializar la salud colombiana. Elaborada en el gobierno de Gaviria y puesta en marcha por Samper. Excluye la relación paciente y médico. Añade un intermediario que cobra el 12,5% de los ingresos de cada persona. Además, de este 12,5%, cada vez que esa persona afiliada use el servicio, debe realizar un copago.

cuales está el sector financiero y las comunicaciones. Entre 2010 y 2013, la explotación de minas y canteras y construcción tuvieron un elevado crecimiento de 8,9% y 6,5%. Mientras que la industria manufacturera, sector pesquero y agropecuario crecieron un 1,1% y un 2,6% (DNP, 2015, p. 114).

Colombia se enfrenta a bajos niveles de productividad que podrían tener una dimensión territorial. Misión Sistema de Ciudades⁸⁸ mostró que las ciudades tienen bajos niveles de productividad asociados al empleo formal, la formación de capital humano y el tamaño de la empresa. Según el DNP (2015) “las ciudades presentan un mercado laboral segmentado con movilidad entre ciudades y regiones limitado, lo que genera diferencias entre unas y otras en la tasa de participación y desempleo” (p. 119).

Para el Departamento, el crecimiento en productividad debe ir de la mano de la innovación tecnológica de las empresas en Colombia. Sin embargo, existen diversas flaquezas en las capacidades de ciencia, tecnología e innovación en el país. La OCDE, en su informe *OECD Reviews of innovation policy, Colombia 2014*, mostró la dificultad de depender de materias primas para conseguir un aumento sostenible y destacó la innovación para crear nuevas labores económicas y estimular la productividad y el empleo creciente (OCDE, 2014, p. 144).

En esta evaluación, la OCDE resaltó que, como los investigadores, al igual que los funcionarios públicos, no pueden tener ingresos aparte de su salario, no pueden participar en *spin offs*⁸⁹ que nacen de su investigación. Ello dificulta que varias universidades públicas realicen actividades comerciales basadas en su propiedad intelectual (OCDE, 2014, p. 105).

⁸⁸ Fue un estudio realizado entre 2012 y 2013 para definir los lineamientos para las políticas públicas dirigidas al aumento de los ingresos. El objetivo era fortalecer el sistema de ciudades como factor de crecimiento del país.

⁸⁹ Iniciativas empresariales impulsadas por miembros de la comunidad universitaria.

2.1.3. Sociedad

Conflicto, víctimas y construcción de paz

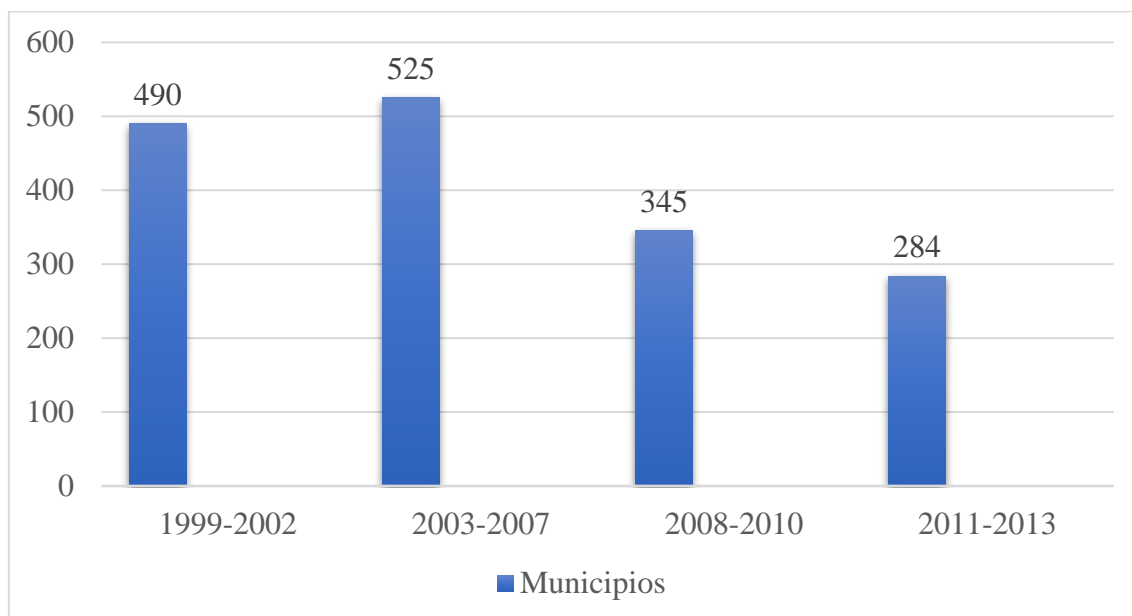
Colombia empezó el siglo XXI bajo el calificativo de “estado fallido”, debido a tener las tasas de homicidios, desplazamientos forzados, secuestros y campos de cultivos ilícitos más altas en su historia. En el 2000, el país tenía 163 mil hectáreas de plantaciones de coca y 3.572 personas secuestradas. Este mismo año, la tasa de homicidios se situó en 69,6 por cada cien mil habitantes, y más de 600 mil víctimas de desplazamiento forzado (DNP, 2015, p. 35).

El narcotráfico contribuye a esto. Sus consecuencias en la violencia y el crimen se incrementaron, y con ello también la fragilidad del Estado para proporcionar seguridad. La lucha contra la droga ha sido crucial en la continuidad del conflicto armado.

En los últimos años, el Estado estableció varias estrategias que consiguieron mejoras en seguridad y derechos humanos. Por ejemplo, entre 2004 y 2015, se redujeron los municipios afectados por la violencia y se restableció la superioridad militar de la Fuerza Pública sobre los grupos armados (DNP, 2015, p. 35).

Figura 26

Municipios con registro de acciones armadas y violencia en Colombia por períodos entre 1999 a 2013



Nota. Municipios en Colombia afectados por acciones armadas y violencia por el conflicto. Elaboración propia. Tomado de PND (p. 35), por DNP, 2015.

El Estado adoptó mecanismos para garantizar los derechos de justicia y reparación de las víctimas, garantías de no repetición y facilitar su reincorporación a la vida civil mediante la Ley 975 de 2005.

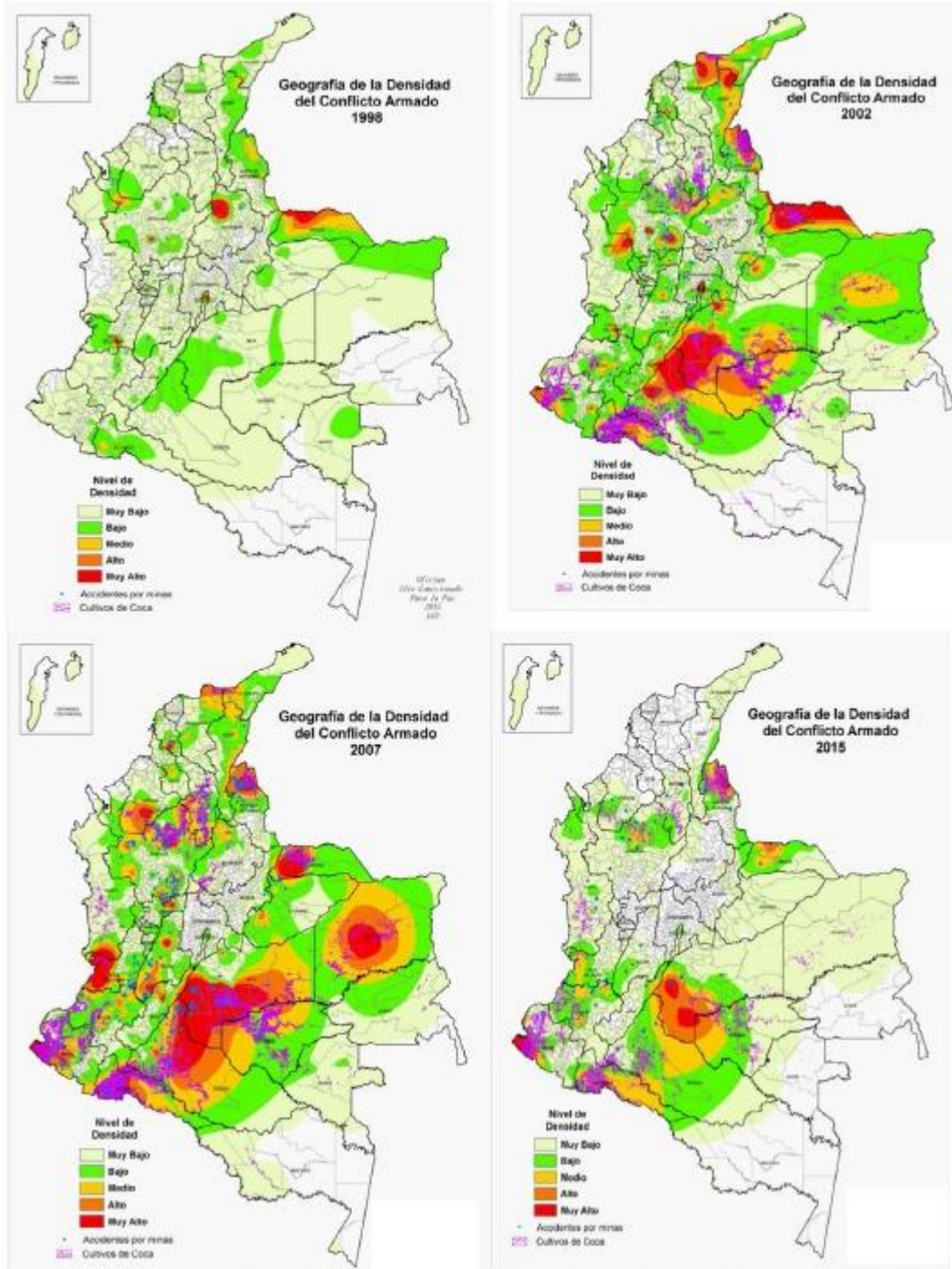
En 2014, hubo 1.622 desmovilizados a procesos de Justicia y Paz. La Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas cumplió con su meta y consiguió la reparación de 291 mil víctimas (DNP, 2015, p. 35).

A pesar de los avances para la reparación, la seguridad y la garantía de derechos, Colombia se encuentra ante un desafío para consolidar la paz. Y es que, se puede hablar de que existe una Colombia urbana con acceso a servicios de justicia, una Colombia con un desarrollo naciente en bienes y servicios que necesita de inversiones y equipamiento social, y otra Colombia rural, en zonas apartadas, con bajos niveles económicos y sociales donde el Estado es ausente y débil.

Las evaluaciones elaboradas por el DNP, muestran la tendencia demográfica de agrupación de la impunidad a consecuencia de un escaso ejercicio de la justicia en Chocó, Nariño, Cauca, Putumayo, Meta, Guaviare, Vaupés, Vichada, Arauca y Norte de Santander. Y otros departamentos con baja tasa de impunidad, como Cundinamarca, Boyacá, Santander y Tolima. Entre 2011 y 2015, la mayoría de los conflictos armados se concentraron en Norte de Santander, Arauca, Putumayo, Nariño, Cauca y Antioquia, lo que muestra la correspondencia geográfica de las zonas con bajo nivel de justicia y las que tienen más conflicto armado, cultivos o minería ilegal (DNP, 2015, p. 37).

Figura 27

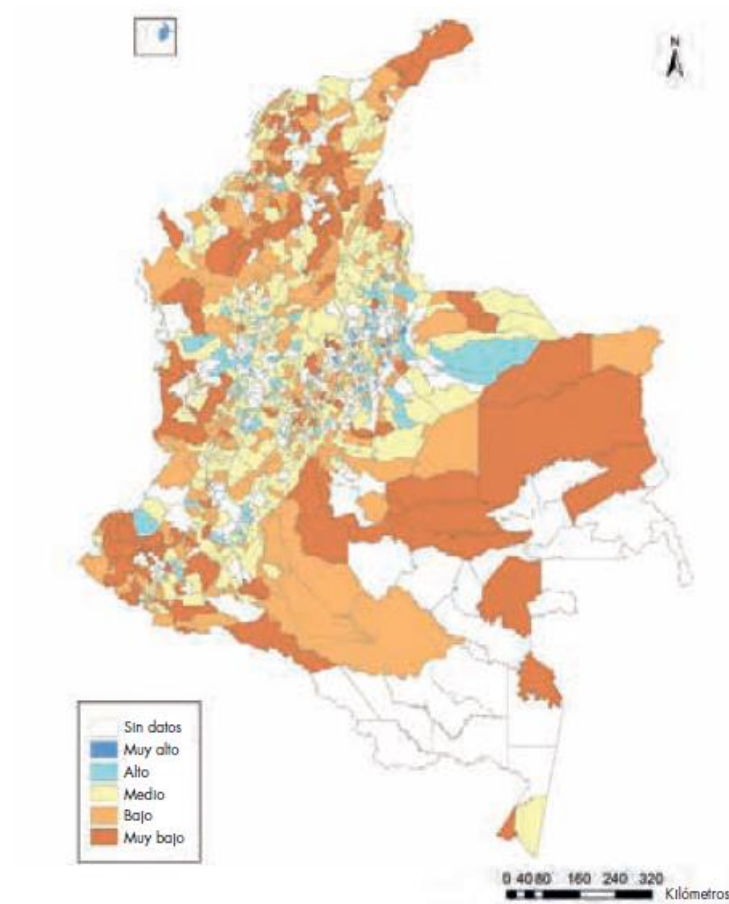
Mapa de la evolución del conflicto armado en la República de Colombia desde 1998 a 2015



Nota. Mapa de la afectación territorial del conflicto armado en Colombia. Tomado de *Conflicto armado y configuración territorial: elementos para la consolidación de la paz en Colombia* (p. 48), por Salas-Salazar, 2016, Bitácora.

Figura 28

Mapa de desempeño de la Justicia Local en la República de Colombia desde 2005 a 2011



Nota. Mapa del índice de desempeño de la Justicia Local en Colombia, entre 2005 y 2011. Tomado de *Plan Nacional de Desarrollo* (p. 39), DNP, 2015.

En 2023, el número de personas reconocidas como víctimas por conflicto armado incluidas en el Registro Único de Víctimas (RUV) asciende a 9.423.138. Las personas con desaparición forzada llegan a 191.060. Las de desplazamiento forzado son 8.391.662. Por minas, munición o artefacto explosivo 12.179. Por secuestro 37.770 personas de 39,159 eventos. Por actos terroristas, atentados o combates 90.112. Y la lista sigue hasta el abandono de tierras forzado (35.641), niños y adolescentes con grupos armados (9.339), delitos contra la libertad sexual (36.908), entre otros.

Tabla 13*Personas y eventos afectadas por el conflicto colombiano*

PERÍODO	EVENTOS	PERSONAS
1996-2000	1.876.732	2.060.580
2001-2005	3.280.612	3.571.233
2006-2010	2.113.593	2.227.708
2011-2015	1.536.000	1.820.218
2016-2020	821.266	996.225
2021-2023	451.372	554.309

Nota. Tabla de los eventos y personas afectadas por el conflicto en Colombia, a 31 de enero de 2023. Elaboración propia. Tomado de *Registro Unidad de Víctimas*, 2023.

Colombia ha progresado en la dignificación de las víctimas mediante derechos constitucionales. El gobierno nacional desarrolló un marco jurídico para la paz con medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas en beneficio a las víctimas de la violencia. La ley de víctimas, Ley 1448 de 2011, originó un sistema para proteger y asistir a las víctimas del conflicto del país. La Ley ampara a los desplazados forzosamente, y a los que han sufrido homicidios, secuestros, torturas, desapariciones, reclutamiento de menores, minas y delitos de libertad sexual. Fue un hecho histórico. Todas las instituciones del país se pusieron a trabajar para aliviar las heridas ocasionadas por el conflicto durante décadas.

Colombia, tras la independencia hasta la actualidad, ha tenido etapas de gran violencia y conflicto armado. En el siglo XIX, unas veinte guerras enfrentaron al partido Liberal y Conservador. Concretamente, la Guerra de los Mil Días (1899-1902) ocasionó unas cien mil víctimas en una población de menos de tres millones de habitantes. Esta guerra terminó con la separación de Panamá (Pécaut, 2008, p. 15). Tras el conflicto, una etapa de calma, hasta el denominado período de La Violencia, en 1946, entre liberales y conservadores. Hechos aterradores. El conflicto actual nace con ella. Con estas guerras se unen los combates sociales (Pécaut, 2008, p. 15). En muchas zonas aparecieron niveles de violencia, aún vigentes. Los municipios fueron Antioquia, Santander, Caldas, Cundinamarca, Tolima, Boyacá y algunos en la región Atlántica. Para finales de 1958,

pasó a los departamentos de Quindío, Tolima, Risaralda y Valle (Salas-Salazar, 2016, p. 47).

Desde 1986 a 1998, puede definirse como el comienzo de la negociación fallida de paz entre las FARC y Pastrana. En este momento, los niveles de conflicto eran bajos (Salas-Salazar, 2016, p. 48). La respuesta de la Fuerza Pública fue más baja que la de los grupos guerrilleros. Los grupos paramilitares comenzaron a expandirse por Magdalena Medio, Córdoba, Urabá y la región norte de Colombia hasta el sur.

De 1999 a 2003, comenzó un intento de negociación de paz en medio del conflicto. Los grupos armados tenían la iniciativa y las Fuerzas Públicas operaban de manera reactiva. Los grupos paramilitares se expandieron por el territorio nacional con violencia y muerte. El narcotráfico era el agente que dinamizaba el conflicto. La guerrilla de las FARC, encontraron su economía y una fuente de financiación con los cultivos cocaleros (Salas-Salazar, 2016, p. 49).

Entre 2002 y 2010 se intensificó el conflicto en Colombia por la política de confrontación del gobierno de Uribe mediante la Política de Seguridad Democrática y la militarización de cooperación con EE. UU.; por la escalada de las FARC-EP que usaron el diálogo de paz del Caguán, entre 1999 y 2002, para rearmarse y avanzar en la derrota militar del Estado; y por el Ejército de Liberación Nacional (ELN), que se estaba acomodando, fuera de cualquier negociación, con un Estado debilitándose y unas FARC-EP con las que tenían enfrentamientos en Arauca y Nariño (Ríos, 2020, p. 9).

Colombia fue el cuarto país de Suramérica en aumentar el presupuesto en seguridad y defensa. Por delante estaban Chile, Venezuela y Ecuador. La Policía Nacional de Colombia pasó de 110.000 integrantes a 160.000, entre 2002 y 2010. Y las Fuerzas Armadas de 203.000 a 270.000 (Ríos, 2020, p. 10).

Si con Pastrana la media de enfrentamientos anual era de más de 500, con Uribe superó los 1.800. Los golpes contra la guerrilla fueron continuos a lo largo de la Política de Seguridad Democrática.

Colombia intentaba superar la denominación de estado fallido. Entre 2002 y 2010, se destruyeron 20.062 laboratorios cocaleros, se incautaron 1.233 toneladas de marihuana, 5 toneladas de heroína y 1.269 toneladas de cocaína. La superficie de coca descendió de 130 mil hectáreas a 58 mil hectáreas en ese período (Ríos, 2020, p. 11).

El número de guerrilleros de las FARC-EP y el ELN se redujo y su presencia cayó a la mitad, estableciéndose las bases de una derrota que conduciría a la negociación con los grupos armados. Entre 2002 y 2012, las FARC-EP redujeron su presencia de 346 a 190 municipios y el ELN de 65 a 31. Asimismo, los primeros pasaron de 18 mil a 9 mil efectivos, y el ELN de 5.500 a 1.800 (Ríos, 2017, 2018). Pese a la derrota estratégica de las FARC-EP y el ELN, el Estado no pudo minimizar el arraigo guerrillero en algunas regiones. Esto explica por qué las FARC-EP mantienen verdadero compromiso de diálogo y el ELN inicia contactos de negociación (González Muñoz, 2015).

De 2013 a 2015, comienzan a desarrollarse las negociaciones de Paz en La Habana entre Santos y los grupos armados. Entre 2012 y 2013, aumentó la actividad armada, pero no como los niveles de 2002. El propósito era por influenciar en las negociaciones, en las que las guerrillas comenzaron una fase de acciones contra la infraestructura eléctrica y petrolera (Salas-Salazar, 2016, p. 50).

Los primeros años del diálogo de paz entre las FARC-EP y Santos, no se hicieron públicos los actos de la guerrilla, para que no afectara a las negociaciones, ya que aún no había un alto al fuego. En 2015, sí salieron los datos y se mostró una reducción de las FARC-EP y el ELN. Si en 2012, las FARC-EP llevaron a cabo 824 acciones, en 2015 fueron 94. Y el ELN, de 71 pasaron a 28 (Ríos, 2020, p. 50).

Otro dato fue que, se apreció que los ingresos provenientes del narcotráfico en las guerrillas, fueron mayores por la reducción de secuestros y extorsión. En 2012, de 824 actos guerrilleros de las FARC-EP, 518 se dieron en zonas cocaleras. De los 190 municipios con enfrentamientos, 90 tenían cultivos de coca. Igual con el ELN que, de las 31 zonas de presencia armada, 18 eran cultivos de coca, y de 71 con lucha armada, 52 eran de cultivo. En 2015, de las 17 áreas armadas del ELN, 13 eran de cultivo, y de 28 con conflicto armado, 20 eran cocaleros (Ríos, 2020, p. 24).

La firma del Acuerdo de Paz con las FARC-EP se dio en 2016. La negociación de paz de 2016 no ha sido el único intento de negociar con las FARC y el ELN. Colombia es un caso excepcional, con condiciones diferentes a otros conflictos, y con varios conflictos en sus regiones con diversos actores y fuentes de violencia (Chernick, 1996).

Santos tuvo críticas de la oposición y logró llevar con las FARC-EP, un segundo Acuerdo. La llegada del nuevo candidato en 2019 supuso una dificultad más. En el proceso de negociación, Uribe, con otros sectores conservadores del país, fueron

partidarios de la oposición a la negociación con la guerrilla. Se dieron dificultades en el proceso de paz e incumplimientos. Sin embargo, el desarme fue exitoso y se recogieron los niveles de entrega de armamento más elevados de la historia colombiana.

En 2020, se mantuvo un seguimiento al proceso de reincorporación de más del 95% de los exguerrilleros, ya que se dieron unas situaciones de violencia criminal y política que afectaron al Acuerdo de Paz (Ríos et al., 2020).

Varios líderes de las FARC-EP se separaron del proceso y regresaron a la lucha armada. En tres años, tras la firma del Acuerdo, la geografía del conflicto no se mantuvo resuelta y aumentó la reincorporación de grupos guerrilleros y de densidad de cultivos de coca (Nussio, 2020).

Lo que cambió fue la hegemonía de las FARC-EP, por otros grupos armados y estructuras criminales que se enfrentaban por el control de los cultivos ilícitos. Situación que significó violencia, desplazamiento forzado, exguerrilleros asesinados y más de 600 líderes activistas (Ríos, 2020, p. 26).

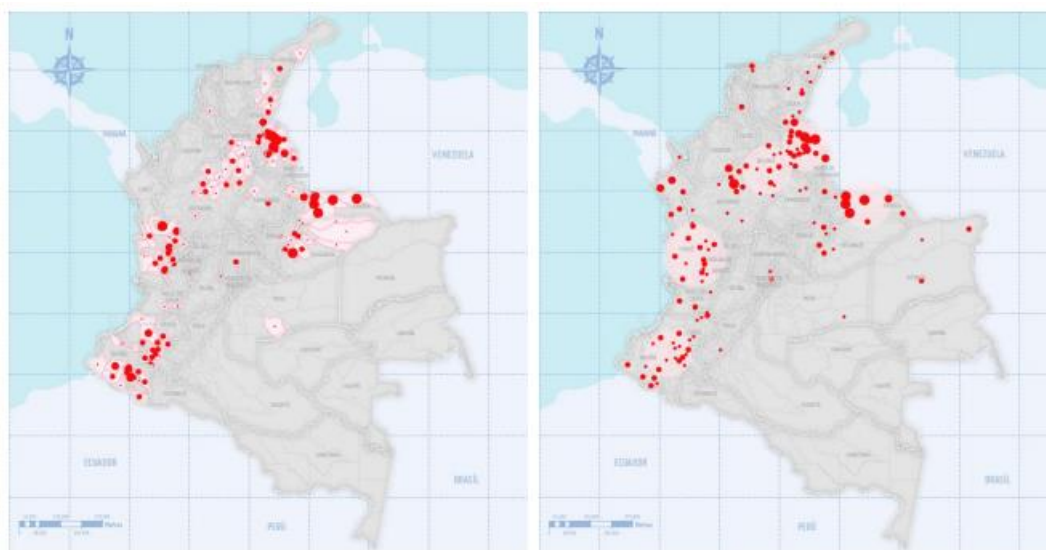
En 2008, comenzó un fenómeno postmilitar. Había finalizado el proceso de desmovilización paramilitar. En ese momento, se produjo una agrupación de nuevas estructuras armadas de mandos que no se desmovilizaron, y que continuaron la delincuencia en las mismas zonas donde sucedió el proceso paramilitar. Todo ello, cuando la mayoría de los desmovilizados no volvieron a los actos criminales (Kaplan y Nussio, 2018).

Entre 2018 y 2020, en Nariño, combatían herederos del Frente 29 de las FARC-EP por los cultivos de coca, y en Chocó, hubo enfrentamientos con el ELN por la explotación maderera y el negocio de la droga (Ríos, 2020, p. 29).

El cese de las armas de gran parte de las FARC-EP ha otorgado beneficios a el ELN. El proceso le otorgó hegemonía en las zonas Norte de Santander y Arauca. El primero tiene importancia para el negocio de la droga y el segundo negocio en torno al oleoducto Caño Limón-Coveñas y negocios de contrabando con Venezuela (Ríos, 2020, p. 29).

Figura 29

Presencia territorial del Ejército de Liberación Nacional en Colombia



Nota. Mapa comparativo entre las etapas de 2011 a 2014, y de 2015 a 2018, de la presencia territorial del ELN en Colombia. Tomado de *La(s) geografía(s) de la violencia guerrillera en Colombia 2012-2020* (p. 30), por J. Ríos, 2020, Real Instituto Elcano.

En 2020, aumentaron un 60%, más que hacía diez años. La desmovilización de las FARC-EP permitió obtener más protagonismo en algunas zonas de Antioquia, el sur de Bolívar y el litoral Pacífico. También creció en la región Caribe, demostrado por el atentado en Barranquilla contra un puesto de policía en 2017, y otros actos violentos en 2018 y 2019 (Fundación Ideas para la Paz, 2020, pp. 12-15).

Un desafío del Acuerdo de Paz fue la continuación de grupos criminales afines a las FARC-EP, ya sea porque no se desmovilizaron o porque retomaron la violencia. Según Fundación Ideas para la Paz (2019) son 1.500 integrantes, e Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (2018) lo aumenta a 2.500. La mayoría de los casos de estos grupos armados son de nuevos reclutamientos que, para tener más legitimación, se llaman continuadores de las FARC-EP, aunque no tengan parecido a aquella guerrilla.

El conflicto armado ha supuesto un duro golpe a la geografía colombiana en las últimas décadas. Territorios consolidados por operaciones ilegales para incrementar su poder económico y coaccionar a las comunidades a base de violencia para continuar su dominio.

La mujer en el desarrollo

Conseguir la equidad de género precisa de acciones sociales, económicas y políticas que contribuyan a eliminar la discriminación y violencias contra las mujeres y niñas. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible plantea la igualdad de género como elemento central del desarrollo. Se establecen los derechos de las mujeres y las niñas mediante una aproximación al enfoque de género de los ODS.

La igualdad de género es un compromiso de Colombia, establecido en su PND 2014-2018, y en su PND 2018-2022, incluyendo en este último un capítulo de género denominado *Pacto de equidad para las mujeres*.

El documento *Mujeres y hombres: brechas de género en Colombia*, presenta la contribución para fortalecer la situación de igualdad de género. Este marco establece una serie de objetivos primordiales: visibilizar la desigualdad entre hombres y mujeres y tomar decisiones para la igualdad entre hombres y mujeres.

En los últimos años, se destacan cambios importantes en políticas a favor de la mujer colombiana, Desde los ochenta, se han ido aprobando medidas concretas: política para la mujer rural, política integral para las mujeres colombianas, salud para las mujeres, mujeres para la salud, entre otras. La Política Nacional para la Mujer Campesina en 1984, fue la primera vez que se tomaron decisiones políticas en Colombia sobre la situación de la mujer (Peláez, 2001, p. 11).

La inclusión de la perspectiva de género en los planes de desarrollo contribuye a visibilizar cómo las propuestas afectan de forma distinta a los diferentes grupos de población. Hecho que se relaciona con el acceso a la información, participación, educación y poder. La incorporación de la perspectiva de género en los planes de Colombia concierne a los procesos de diseño de los programas de desarrollo.

En el país, la industrialización, la urbanización y modernización desde la segunda mitad del siglo XX y la globalización económica, afectaron de manera destacada en los modelos de desarrollo que se han adoptado en los gobiernos, quienes han incluido procesos de incorporación de la mujer al desarrollo, con distintas estrategias y directrices que coexisten en el tiempo.

Según Datos Macro (2022), Colombia tiene una brecha de género del 71%, lo cual la posiciona en el puesto 75. Esto significa que debería reducir las diferencias entre hombres y mujeres para llegar a la media. La brecha en Colombia ha aumentado entre el año 2021 y 2022. Si en 2021 fue del 0,725, con la posición 59°, en 2022 fue de 0,71 y la posición 75°. La brecha de género analiza la división de los recursos y oportunidades entre hombres y mujeres en 155 países. Es una medición en la participación de la economía y el mundo laboral, en política, educación y esperanza de vida.

Aunque las mujeres han acabado teniendo fuerza laboral en el país, existe una diferencia entre su tasa de participación económica con la de los hombres de manera amplia. Aunque aumentar su participación económica es fundamental para avanzar en su autonomía económica, es necesario garantizar empleos de calidad, asegurar a las mujeres a prestaciones sociales.

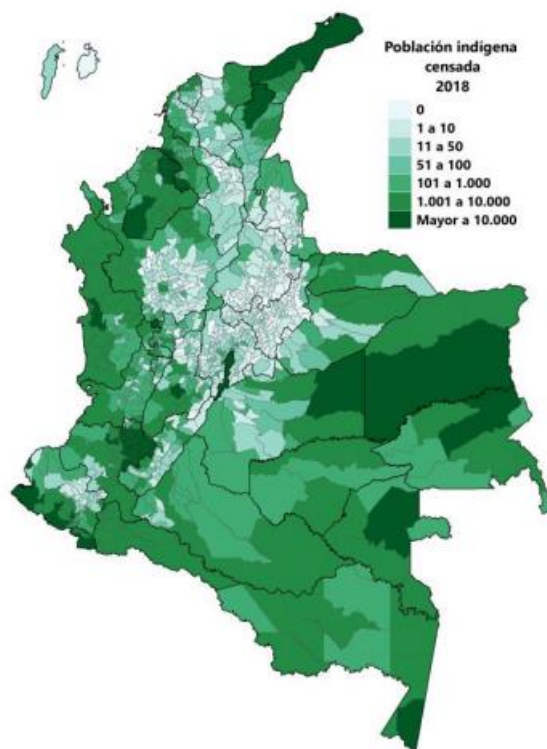
Población indígena

Los pueblos indígenas son un grupo que sufre también el duro golpe del conflicto colombiano. Se enfrentan a amenazas por su autonomía, sus sistemas de gobierno propio, territorio, procedimientos de ordenamiento, sus relaciones con la naturaleza y su identidad cultural.

En Colombia viven unos 1.905.617 de indígenas, según el Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) de 2018. Lo que supone el 36,8% de la población. El Censo de este mismo año reconoció a 115 pueblos indígenas nativos. Y eso que no se contó a los pueblos *Jurumi*, *Passe* y *Yuri*, que viven en aislamiento voluntario al que tienen derecho, según dicta el Decreto Ley 4633 de 2011 y el Decreto 1232 de 2018 sobre la protección de los pueblos indígenas. Los pueblos indígenas más numerosos son *Wayuu*, *Zenú*, *Nasa* y *Pastos*, los cuales forman el 58% de la población indígena (DANE, 2019, pp. 8-18).

Figura 30

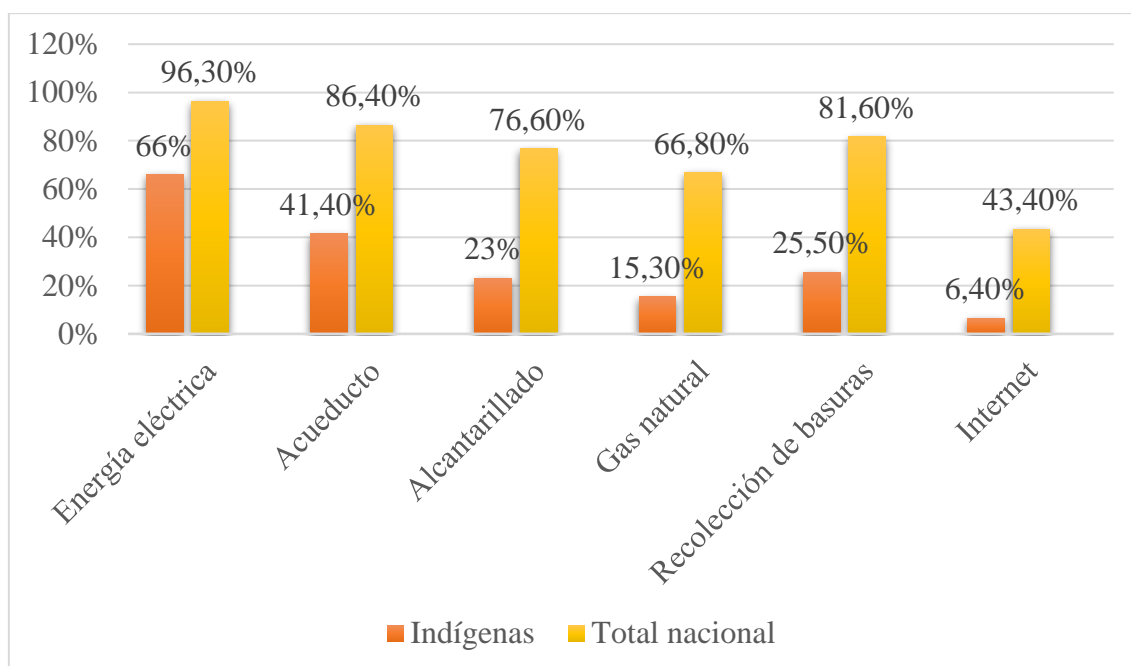
Mapa de la población indígena censada por municipio



Nota. Mapa de la población indígena por municipio en 2018. Tomado de *Población indígena de Colombia* (p. 24), por DANE, 2019.

Figura 31

Cobertura de las viviendas indígenas en Colombia en 2018



Nota. Gráfica sobre la cobertura de los hogares indígenas a 2018. Elaboración propia. Tomado de *Población indígena de Colombia* (pp. 29-39), por DANE, 2019.

La violencia ocasionada por el conflicto generó desplazamiento, marginalización y degradación al medio ambiente. La población indígena en Colombia se ve afectada por violencia, desastres naturales, la minería y, en ocasiones, ausencia del Estado. El conflicto trae consigo dificultades a las estructuras organizativas de los grupos étnicos: vulneración de derechos, destrucción cultural, debilitamiento o riesgo de acrecentarse el racismo y la pobreza.

Los indígenas llegan a ser más vulnerables a la violencia y al desplazamiento interno. Entre las causas de este desplazamiento se encuentra los enfrentamientos territoriales entre grupos armados, amenazas, invasión de territorios por cultivos ilegales y el empleo de las zonas para explotar la minería y los hidrocarburos (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados [UNHCR], 2011, p. 1).

Uno de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas es el reclutamiento forzado de menores y jóvenes, la violencia sexual, los enfrentamientos armados, minas antipersona o asesinatos selectivos.

Uno de los escenarios más graves lo han vivido los pueblos *Nukak Makú*, *Jiw*, *Tukano* y *Sikuani*, en el departamento del Guaviare. Grupos armados, cultivos ilícitos, desplazamientos y asesinatos es lo que viven estos pueblos. En menos de 20 años, la población Nukak descendió de 1.200 a 500 miembros. En 2010, el pueblo de Nasa, en el Cauca, a razón del conflicto, tuvo un total de 45 asesinatos, y los *Awá*, en Nariño y Putumayo, 25 (UNHCR, 2011, p. 2).

Colombia trabaja para fortalecer y formular planes de prevención y protección frente a riesgos de conflicto. Sin embargo, aún queda trabajo para avanzar en la práctica sobre los derechos humanos en relación a los pueblos indígenas.

La Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) es un proyecto político nacional declarado como la única apuesta propia de los pueblos indígenas de Colombia para la defensa y protección de sus derechos.

En resumen, los pueblos indígenas colombianos deben hacer frente a unas dificultades que mitigan sus derechos y sus formas de vida tradicionales: la discriminación y exclusión que ha llevado a desigualdades por el difícil acceso a la salud y la educación; los conflictos armados en zonas donde ellos viven, sumado a desapariciones y desplazamientos forzados; la explotación de los recursos naturales de sus tierras por empresas y grupos armados que ha dado lugar a perder sus campos y la contaminación; o el difícil acceso a la justicia por barreras culturales y geográficas.

Para tratar estos problemas, el Gobierno nacional debe optar por políticas que ofrezcan garantías a los derechos de esta población, así como impulsar su participación social. Aún queda mucho trabajo por conseguir la inclusión de estos pueblos.

2.1.4. Política

Estructura del Gobierno de Colombia y sus Agencias de Cooperación

El gobierno colombiano se ha ido transformando hacia una entidad especializada en la búsqueda de paz, atención a las víctimas, erradicación de la pobreza y las brechas sociales.

El Sistema Nacional de Cooperación Internacional de Colombia es el mecanismo que coordina a los agentes de cooperación. Éste es liderado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Departamento Nacional de Planeación y la Agencia Presidencial de Cooperación (APC)-Colombia.

Su meta fundamental es gestionar que la cooperación no reembolsable consiga los objetivos de la política exterior del país y se alinee a las preferencias del gobierno colombiano. De este modo, buscará estructurar las actividades de los agentes de cooperación en torno a la política exterior del país, para contribuir a la posición estratégica del país a nivel internacional.

El organismo tiene cuatro líneas de acción:

1. Actividades con socios bilaterales y multilaterales.
2. Acciones con varios actores.
3. Gestión del conocimiento y la información.
4. Consolidar las capacidades de gestión de la cooperación.

La cooperación internacional percibe modalidades de concesionalidad de ayuda y colaboración, las cuales proporcionan mecanismos de desarrollo transfiriendo recursos técnicos y financieros entre varios agentes del sistema internacional.

La Dirección de Cooperación Internacional de Relaciones Exteriores, con relación a la Resolución 2839 del 2016, otorga los lineamientos políticos en materia de cooperación. Igualmente, se encarga de coordinar y orientar las relaciones con fuentes bilaterales y multilaterales, siguiendo las estrategias de política exterior.

Los pilares de la política exterior colombiana defienden identificar nuevas zonas de cooperación y la diversificar la agenda a nuevos contextos para establecer vínculos con socios tradicionales y nuevas alianzas.

La Dirección de Cooperación Internacional está adscrita al Viceministerio de Asuntos Multilaterales y se divide en tres coordinaciones: Cooperación Bilateral, Multilateral y cooperación Sur-Sur y Triangular.

La APC-Colombia se encarga de gestionar, orientar y coordinar la cooperación pública, privada, técnica y financiera no reembolsable que conceda y reciba Colombia. Además de la ejecución, administración y canalización de recursos, programas y proyectos de cooperación siguiendo la política exterior y las prioridades establecidas en el PND.

APC-Colombia se le reconoce en 2023, como el protagonista técnico en promoción y gestión que trabaja de forma innovadora y efectiva la cooperación internacional del país, para la atención a las prioridades nacionales.

El Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia ha participado en la Agenda Post 2015 y los ODS. El Ministerio se coordina con el DNP. El DNP es el centro del gobierno colombiano encargado de coordinar, articular y apoyar la planificación a corto, medio y largo plazo. Asimismo, se encarga de orientar las políticas públicas y priorizar los recursos de inversión. El DNP tiene capacidad para decidir y elaborar planes (PND) y programas generales para el país colaborando con misiones técnicas internacionales. Fue a partir de los años setenta, cuando comenzaron los planes de desarrollo estructurados y dirigidos al crecimiento económico del país bajo procedimientos de planeación.

Colombia cuenta con la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional (ENCI), formada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Departamento Nacional de Planeación y la APC-Colombia. Su propósito es establecer sus prioridades de cooperación. Para su elaboración visitan distintos departamentos del país, acogiendo demandas y buenas prácticas para la cooperación.

Con esos territorios se analiza la dinámica de las relaciones entre cooperantes, socio ejecutores y entidades públicas, lo cual permite realizar un diagnóstico de destrezas, problemas y desafíos en la coordinación y gestión de la cooperación.

En 2011, Colombia creó la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema, mostrando su interés para eliminar la pobreza extrema del país. Su objetivo es desarrollar una revolución contra la pobreza extrema. A su vez, crea la Red Unidos para la Superación de la Pobreza Extrema, liderada por el Gobierno Nacional, encabezada por la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema, con la participación de 22 entidades nacionales, asociada a administraciones, la Red ofrece acompañamiento para las familias que están en situación de pobreza con programas sociales del Estado. La Red busca mejorar las condiciones de vida y la acumulación de capital humano, para reducir los niveles de pobreza y pobreza extrema del país.

El PND 2010-2014 planteó el objetivo de promocionar a 350 mil familias en pobreza extrema y continuar a mejorar su calidad de vida a un millón de personas. En 2012, la meta era de 50 mil familias.

2.2. Cooperación internacional para el desarrollo en Colombia

La cooperación internacional para el desarrollo en el país colombiano ha tenido un carácter primordial para muchos países e instituciones por su atractivo a querer enfrentarse a las múltiples dificultades económicas, sociales, políticas y ambientales. La cooperación ha tenido un rol fundamental para estimular el desarrollo sostenible, la promoción del crecimiento económico y reducir la pobreza y la desigualdad del país.

A lo largo de los años, Colombia ha recibido un amplio flujo de AOD de una cartera amplia de donantes, entre los que se sitúan EE. UU., la UE, España, Alemania, Canadá, Francia y Japón, entre otros, así como diversos organismos multilaterales, como el BM, el FMI, el BID, la USAID y la ONU, que han otorgado apoyo financiero y técnico al país en gran variedad de proyectos y programas.

La cooperación internacional en Colombia se ha focalizado en zonas de gran prioridad como el desarrollo rural, la educación, la salud, la alimentación, el medio ambiente, la construcción de paz y el narcotráfico. Sobre todo, en la contribución a los acuerdos de paz establecidos entre el gobierno y las FARC que, a través de la cooperación internacional se destinaron proyectos para la reinserción de excombatientes, el desarrollo rural y la contribución de infraestructuras.

Entre sus diversas formas de cooperación se incluyen la asistencia técnica y financiera, el intercambio de conocimientos y tecnologías, la transferencia de recursos y la promoción público-privada.

La cooperación internacional ha logrado reducir la pobreza, el acceso a servicios básicos, mejora en infraestructuras o el fortalecimiento institucional. Sin embargo, son más los desafíos a los que se enfrenta, ya que, a nivel interno la población aumenta en desigualdad, continúa la violencia y no ha frenado la corrupción. A eso se suman los desafíos a nivel externo, como la falta de coordinación entre los diversos agentes de la cooperación, la duplicación de proyectos y esfuerzos, proyectos insostenibles y la percepción de que la cooperación internacional puede ocasionar la dependencia del país a recursos externos, lo que destruiría la soberanía nacional. Desde esta parte, la sociedad ha llamado al fortalecimiento de las instituciones, a la participación ciudadana y la ejecución de políticas públicas para el desarrollo, mediante la diversificación de las fuentes de financiación. La cooperación debe continuar afrontando estos problemas y dirigirse hacia una promoción igualitaria y equitativa en Colombia, pensando en el desarrollo rural.

2.2.1. El origen de su desarrollo

El BIRF organizó una visita a Colombia, entre julio y noviembre de 1949, para enunciar un programa general de desarrollo para el país. Era la primera misión económica enviada por el Banco a un país subdesarrollado. Esta tarea tenía a 14 asesores internacionales de comercio exterior, transporte, industria, hidrocarburos y energía, carreteras, servicios para la comunidad, salud, bienestar, finanzas, banca, agricultura, cuentas nacionales, vías férreas y refinerías petroleras. Asimismo, estuvo un grupo de asesores colombianos (Escobar, 2007, p. 52).

El Banco Internacional sostuvo que las relaciones entre los sectores de la economía de Colombia eran muy complejas y era necesario un análisis para desarrollar un marco sólido. Por lo que debía realizarse un programa global de desarrollo. Era necesario un gran ataque general desde la economía a la educación, la salud, la vivienda, la alimentación y la productividad para romper con el círculo vicioso de la pobreza. Una

vez hecho, el desarrollo económico se volvería autosostenido (International Bank, 1955, p. 22).

El programa exigía una gran cantidad de reformas y mejoras dentro de las áreas más importantes de la economía. El enfoque tenía un carácter global e integral, con programas en todos los aspectos sociales y económicos de importancia, con una planeación cuidadosa, organizada y una asignación de los recursos que aseguraba el carácter integral de los programas y su éxito en el desarrollo (Escobar, 2007, p. 53).

El Banco Internacional especificaba que, con procesos económicos subyacentes, buenas planeaciones, asignaciones de recursos y planeaciones para un programa de mejoras y reformas podría aumentar el crecimiento económico con políticas que satisfagan a la sociedad, pues Colombia, contaba, según el Banco, con una oportunidad única en la historia, ya que con sus recursos naturales podrían ser productivos aplicando técnicas modernas. Además, que con su posición internacional favorable con el endeudamiento la capacitaba para tener un equipo y técnicas modernas del exterior. Así que, se necesitaba establecer mediante organizaciones internacionales y nacionales una ayuda técnica necesaria para comenzar un crecimiento rápido, que conllevaría el esfuerzo de todos los colombianos, logrando la salvación para Colombia e inspirando a muchas áreas subdesarrolladas (International Bank, 1955, p. 615).

Se impulsaba un desarrollo de acuerdo con las ideas de Occidente, tratando de normal la evolución y el progreso occidental. La estrategia de desarrollo fue un mecanismo poderoso para normalizar el mundo.

En 1949, el discurso del BM en Colombia se originó en un escenario de coyuntura histórica. Indicó una transformación importante en las relaciones entre Europa y EE. UU. y países de Asia, África y América Latina. La mayoría de los países en Latinoamérica consiguió la independencia en las primeras décadas del siglo XIX, aunque en muchos grados siguió con control europeo. A principios del siglo XX, se originó el ascenso de EE. UU. Las relaciones entre EE. UU. y Latinoamérica cambiaron. Algunos notaban que había oportunidades para un intercambio justo, y otros, percibían que EE. UU. debía estar autorizado para intervenir en los procesos de América Latina (Escobar, 2007, p. 55).

Robert Bacon (1916), secretario de EE. UU., declaró que “la mayoría de los países suramericanos, que desarrollaron gobiernos con grandes dificultades, eran inestables e iban a derrumbarse”. Bacon, nombraba las palabras de Elihu Root, diciendo que “pasaron,

del militarismo, de la revolución, al industrialismo, y que se estaban convirtiéndose en naciones poderosas” (Bacon, 1916, p. 20).

Root, Premio Nobel de la Paz en 1912, representaba el lado intervencionista. Root participó en la política intervencionista de comienzos de siglo, cuando EE. UU. ocupó de forma militar gran parte de países de Centroamérica. Root destacó la separación entre Panamá y Colombia declarando que con o sin el consentimiento de Colombia, EE. UU. construiría el canal, no por egoísmo, sino por el comercio mundial beneficiando a Colombia más que a nadie, uniendo el Atlántico y el Pacífico, dando un servicio a la humanidad y creando grandeza proveniente de tareas difíciles y ejercicio de poder que crece en la naturaleza de un pueblo grande (Root, 1916, p. 190).

Las intenciones estadounidenses de intervenciones militares para objetivos estratégicos iban desde Wilson hasta Hoover. Con el primero, la intervención era para promover las democracias republicanas, es decir, regímenes aristocráticos y elitistas. A menudo con posicionamientos racistas y etnocéntricos. EE. UU. se veía con el derecho para intervenir en los países pobres y débiles. Para Wilson, esto era un deber moral del país. Drake (1991) expuso las palabras de Wilson: “voy a enseñar a las repúblicas latinoamericanas cómo elegir buenos hombres” (p. 13).

Las conferencias en Chapultepec⁹⁰, en Río de Janeiro⁹¹ y Bogotá⁹², fueron claves para desarrollar las nuevas reglas del juego. Estas conferencias demostraron el conflicto de intereses entre Latinoamérica y EE. UU., desvaneciendo la política del buen vecino. Mientras EE. UU. hacía hincapié en sus metas militares y de seguridad, América Latina privilegiaban las metas sociales y económicas (López Maya, 1993).

La Conferencia de Bogotá en 1948, marcó el nacimiento de la Organización de Estados Americanos. La agenda latinoamericana veía más importante la necesidad de políticas económicas adecuadas, mientras EE. UU. se militarizaba todavía más. Éste reconoció en Bogotá la agenda. No obstante, el general Marshall, secretario de Estado, declaró que Latinoamérica no podía suponer algo similar al Plan Marshall europeo (López Maya, 1993).

⁹⁰ En 1945.

⁹¹ En 1947.

⁹² En 1948.

EE. UU. insistió en su política de puertas abiertas, del libre acceso a los recursos de todos los países, fomentando la empresa privada y el trato justo al capital extranjero. Kolko (1988) expresó que:

EE. UU. despreciaba a América Latina como una zona ignorante y habitada por personas incapaces de ayudarse a sí mismas. Cuando George Kennan, jefe de Planeación de políticas del Departamento de Estado observó Latinoamérica, la describió como una zona en la que ni los comunistas parecían viables porque los latinoamericanos son individualistas e infantiles, y que si EE. UU. trataba a los latinoamericanos como adultos, quizá tendrían que portarse como tales (pp. 39-40).

La infantilización del Tercer Mundo ha sido la justificación del desarrollo como una teoría de salvación (Nandy, 1987).

Las demandas económicas de los países latinoamericanos mostraban transformaciones que estaban dándose durante varias décadas y preparaban el escenario para el desarrollo: el comienzo de la industrialización, la ampliación de mercados domésticos, la urbanización, la secularización de las instituciones políticas, la modernización del Estado, la atención a las ciencias positivas o los movimientos modernistas. Pero fue en la II Guerra Mundial el comienzo de un movimiento hacia métodos económicos nacionales. En los años cuarenta, Colombia empezó a aludir al desarrollo industrial y al desarrollo económico del país, proveniente de las clases populares. El intervencionismo del Estado aumentó (aun estando el modelo liberal) y se amplió la producción como necesidad para el progreso social (Escobar, 2007, pp. 61-62). Antonio García (1948) evaluó el estatus de la planeación en Colombia. Para él:

Las tareas de planeación en los cuarenta fueron inefectivas por el proceso de planeación y por los organismos planificadores que no tenían el poder para desarrollar los programas y lograr los objetivos. García elaboró un enfoque diferente al modelo capitalista del desarrollo, basado en una distinción entre el crecimiento económico y el desarrollo global de la sociedad (García, 1948).

Algo revolucionario porque se estaba afianzando el modelo liberal de desarrollo.

El aumento de la intervención pública en la economía fue otro factor que influyó en la nueva estrategia del desarrollo. Se reconocía cada vez más la necesidad de una

acción por parte de los gobiernos. La planeación social del *New Deal*, y las comunidades planificadas implementadas en comunidades indígenas norteamericanas y campos de concentración para japoneses-americanos en EE. UU. (James, 1984) fue un experimento importante de intervención social. Al igual que las compañías públicas en países industrializados como la *British Broadcasting Commission* (BBC) y la *Tennessee Valley Authority* (TVA). La influencia de la TVA no se restringió en Colombia. En muchos países se realizaron esquemas para el desarrollo de cuencas fluviales con la participación directa de la TVA. Los modelos de planeación nacional y regional se volvieron primordiales para el desarrollo (Escobar, 2007, p. 76).

James Ferguson (1990) mostró que el vocabulario para la edificación del desarrollo en las sociedades tercermundistas como países menos desarrollados, como el caso de Colombia como subdesarrollada desde la misión del BM en 1949, formaba una parte fundamental del entramado del desarrollo: “establecer el país como economía aborigen sin mercado mundial, a su población como campesina y producción agrícola tradicional, aceptar que el país tiene una economía nacional y que el gobierno de éste debe tener la labor de desarrollarla” (pp. 282-285).

Meier (1984) escribió que, Lauchlin Currie, economista representante de la administración Roosevelt declaró en 1979, sobre la misión del BM en Colombia, que:

El país le afectó mucho por la cantidad de problemas que había. Eso lo hacía un paraíso para el misionero económico. Y si el país y el BM lo escuchaba propondría solución para todo, ya que él había formado parte en el diseño del plan New Deal para la recuperación económica en la peor depresión de EE. UU. (Meier, 1984, p. 130).

Esto muestra los caracteres de las empresas estadounidenses en contextos coloniales y poscoloniales. Los enfoques reformistas, la pedagogía, la visión utópica del misionero para resolver problemas difíciles, la idea de que los males pueden corregirse y que lo que vale para occidente sirve para el resto del mundo. Sin embargo, en la llegada de Currie a Colombia, aún no existía la economía del desarrollo.

Currie percibió problemas y un escenario caótico en Colombia debido a que esa representación era ilegible para él. Su imagen es surtida por la teoría económica. El grupo de expertos de Currie debían ver a Colombia como imagen ordenada. Así que, inventaron la representación de “economía subdesarrollada”. La necesidad de representar el mundo

como imagen es una característica general en todas las economías del desarrollo económico (Escobar, 2007, p. 103).

El crecimiento económico de EE. UU. en la economía capitalista repercutió en los países de alrededor. Latinoamérica, mediante el intercambio comercial con EE. UU. incrementó rápidamente, al igual que la inversión estadounidense directa. En los años veinte, la banca norteamericana comenzó un programa de préstamos. Fue la primera década de la modernización de América Latina y se contempló una transición social y económica de los países grandes de la región. La gran depresión afectó a Latinoamérica. Las importaciones de los países de Centroamérica se vieron mermadas. Las deudas se convirtieron en una dura carga insostenible e impagable. Comenzó la necesidad de adaptarse a las malas condiciones o seguir con el proceso de industrialización con una estrategia de sustitución de importaciones, es decir, producir en el país lo que antes se importaba. Este último camino es el que siguieron Argentina, Brasil, Colombia y México. Abandonaron el antiguo liberalismo y se desarrollaron políticas estatales para proteger y desarrollar sus economías nacionales (Escobar, 2007, p. 128). A estas transformaciones le acompañaron movimientos sociales y culturales, como el socialismo, comunismo o anarquismo, y en menor medida el feminismo. Después de la II Guerra Mundial, los latinoamericanos buscaron en su pasado nuevas verdades, como el indigenismo; desarrollaron posturas socialistas y marxistas; y se centraron en aspectos económicos internos para elaborar economías nacionales saludables, sustituyendo la importación e industrialización. Sin embargo, esto se desbarató por EE. UU. mediante su ofensiva del desarrollo y la Alianza para el Progreso (Escobar, 2007, p. 128).

Tras la II Guerra Mundial el liberalismo se vio amenazado. EE. UU. debía mantener unificadas las naciones del sistema capitalista mundial, lo que conllevaba expansión para erradicar la expansión del comunismo; averiguar métodos para invertir el exceso de capital aglomerado durante la guerra; buscar mercados para los bienes norteamericanos fuera del país, porque la capacidad productiva de su economía había aumentado durante la guerra; consolidar el control de las materias primas para enfrentar la competencia mundial; y elaborar una red global de poder militar incuestionable para asegurar el acceso a materias primas, mercados y consumidores (Amin, 1976; Borrego, 1981; Murphy y Augelli, 1993). El pacto firmado en Bretton Woods en el cual se fundaron el FMI y el BM originó la nueva era.

Con las teorías de crecimiento, el objetivo era la acumulación de capital, lo cual fue la estructura de los primeros intentos para aplicarse a los países pobres, como los análisis económicos. La inversión llevó al ahorro y abrió camino a la ayuda y la inversión extranjera, debido a que se identificó que los países pobres tenían escaso capital para realizar inversiones y tener un crecimiento acelerado (Meier, 1984, p. 184).

La industrialización sería la única manera para acabar con el obstáculo estructural en el comercio internacional como productores de bienes primeros compitiendo con los mayores precios y productividad de los países industrializados (Meier, 1984, p. 143). Se necesitaba una planeación para asignar los escasos recursos, corregir los precios del mercado, ahorrar, dirigir la inversión extranjera y la economía con un programa bien elaborado. La planeación del desarrollo fue similar a la del BM en Colombia en 1949 (Escobar, 2007, p. 133).

El caso de Colombia muestra el camino de los países que se acogieron a la planeación sin muchas reservas. El informe de la misión del BM, *Bases de un desarrollo para Colombia*, en 1949, fue el primer plan en el país de una gran lista. Las tareas de planeación fueron modestas durante los años cincuenta, por escenarios sociales y políticos en el país, finalizando con el pacto del Frente Nacional en 1958. Desde 1950 a 1951, el Comité de Desarrollo Económico debía asesorar al gobierno bajo el informe de Currie, incluso en la financiación externa. La falta de personal colombiano calificado se demuestra en el hecho de que el primer plan de desarrollo fue preparado por una misión extranjera y que en las dos primeras décadas de la era de la planeación, los organismos de planeación eran asesorados por expertos extranjeros⁹³. Además, se enviaron estudiantes colombianos a universidades estadounidenses para que adquirieran conocimientos de las nuevas técnicas de planeación y la mentalidad de la nueva empresa (Escobar, 2007, pp. 154-155).

En 1954, el gobierno de Colombia aceptó la creación de la Corporación Autónoma Regional del Cauca, con iniciativas desarrolladas por empresarios e industrias agrícolas del Valle del Cauca. En 1953, se creó la Comisión de Planeación Departamental para elaborar un plan de desarrollo. A principios de 1954, David Lilienthal, director de la TVA,

⁹³ L. Currie y Hirschman, en los años 50; Leuret en 1957; BM entre 1963 y 1964; Harvard entre 1960 y 1970; la Cepal entre 1959 y 1962; el BM en 1970; Organización Mundial de Turismo (OMT) en 1970.

llegó a Colombia para una misión especial. Su visita aportó la configuración de la Corporación Autónoma Regional del Cauca. La Corporación pidió ayuda al BIRF (BM) para establecer sus actividades y elaborar los mecanismos técnicos y financieros para su implementación. En 1955, la misión del BIRF duró dos meses. El jefe de la misión regresó a Colombia para debatir el borrador del informe preparado en Washington. El informe estudiaba una serie de asuntos técnicos como inundaciones, energía eléctrica, irrigación, actividades agrícolas, minerales, industria, asistencia técnica futura... A partir de ahí, la Corporación fue el factor más importante en el cambio capitalista del Valle del Cauca, siendo el modelo internacional de planeación regional del desarrollo. La Corporación muestra los intereses y prácticas del BM y los organismos financieros de los años cincuenta: fomentar el crecimiento con inversiones y requerir financiación externa. El objetivo era usar el procedimiento productivo de los países industrializados. Esto sólo podía conseguirse con prácticas, cada vez mayores, de técnicos e instituciones del desarrollo (Escobar, 2007, p. 156).

Estas prácticas ocupaban muchos campos: evaluaciones técnicas, asesoría, difusión de conocimientos, capacitación de personal y preparación de informes, entre otras. Con estas prácticas se realiza el desarrollo. El Estado cumple una labor decisiva mediante la intervención de la economía: planeación económica, agrícola, sanitaria, educativa, familiar... Sin embargo, a finales de los sesenta, la planeación no podía separarse de la política del desarrollo como problema de la nación. La planeación del desarrollo determinó aún más el carácter de la política y el pensamiento social, llegándose a consolidar con la reforma agraria y la Alianza para el Progreso en la reunión de Punta del Este en 1961 (Escobar, 2007, pp. 156-157).

Estaba en juego un nuevo método de tratar la pobreza. Tras 1945, la labor de los gobiernos fue en sacar provecho de la pobreza, estableciéndola en el aparato de producción que la planeación organizaba. Se originó una concepción útil de la pobreza, unida a tareas de trabajo y producción. Los organismos de planeación fueron imitados en ciudades, pueblos y zonas rurales para intereses económicos. Los pobres y subdesarrollados fueron añadidos al desarrollo y se registraron las políticas del desarrollo (Escobar, 2007, p. 157).

Hasta los enfoques del desarrollo han sido salpicados por el neoliberalismo. En la conferencia anual del BM se expresó que el crecimiento económico sostenible depende de un mercado sin cambios y competitivo (Summers y Shah, 1991, p. 2). La presunta

mejoría de la teoría económica es desarrollada por un pequeño grupo económico elitista arropados por el BM y el FMI. En Latinoamérica no tuvieron mucho respaldo las propuestas del neoestructuralismo⁹⁴, a pesar de que países como Colombia querían seguir esforzándose, durante los ochenta, con una política económica neoliberal y comprometida con el libre mercado. En Colombia, cualquier resistencia ante el neoliberalismo acabó en los noventa. La apertura de la economía, la privatización y la modernización del Estado está de actualidad. En 1991, se produjo la apertura total de la economía en Colombia y obtuvo un número grandioso de huelgas por trabajadores de muchos campos económicos, servicios públicos y agricultores, continuándolas hasta 1993.

Desde 1975 a 1990, el BM, junto a otras instituciones, implementó en países del Tercer Mundo y en Colombia la estrategia *Food and Nutrition Policy and Planning*⁹⁵ (FNPP). Esta planificación sucedió bajo la creencia de que el hambre no podía afrontarse con programas aislados, sino que se debía realizar una estrategia nacional de planificación global y multisectorial. Así que diseñaron programas ambiciosos cubriendo la alimentación, la producción de alimentos, la salud, la educación y la tecnología.

Durante los años sesenta, varios nutricionistas y economistas experimentaron con programas de nutrición en algunos países de Suramérica. Estos profesionales, la mayoría de la USAID, crearon nuevas soluciones para los problemas del hambre. Entre los proyectos más conocidos se encuentra el elaborado en Cali, Colombia, por la Facultad de Medicina de la Universidad del Valle y la Universidad de Michigan (Levinson, 1974; Berg, 1981; Escobar, 2007).

En 1972, se creó en el *Massachusetts Institute of Technology* (MIT) el programa internacional nutricional, por la Fundación Rockefeller, apoyado con fondos de la

⁹⁴ A finales de los ochenta y comienzos de los noventa se empezó a establecer en Latinoamérica la corriente neoestructuralista. Las viejas políticas de ajuste estructural fracasaron. Las experiencias en el sudeste asiático originaron nuevos entornos para enfoques alternativos. Los programas de ajuste estructural estacaban a América Latina y sufrían una gran crisis. La corriente neoestructuralista se presentaba como un enfoque alternativo al ajuste neoliberal y como la superación de los enfoques estructuralistas. Para los neoestructuralistas, el problema de Latinoamérica no es de política económica o mercado, sino de carácter endógeno de origen histórico.

⁹⁵ Planificación y políticas nacionales de alimentación y nutrición.

USAID. En 1977, el programa se asoció con el Programa Mundial de Hambre de la Universidad de Naciones Unidas y con la Escuela de Salud Pública de Harvard. La nueva dirección se denominó planeación nutricional. En los ochenta, se habían elaborado un trabajo alrededor del FNPP, con planes de nutrición y desarrollo rural en muchos países de Asia y de América Latina (Joy y Payne, 1975; Aranda y Sáenz, 1981, Berg, 1981; Austin y Esteva, 1987). Las agencias de las Naciones Unidas destacaron este trabajo y con el BM asesoraban y financiaban nuevos programas. En 1971, se creó el Proyecto Interagencial de Promoción de Políticas de Alimentación y Nutrición (PIA/PNAN), esencial para difundir el nuevo concepto de planeación alimentaria en Latinoamérica, con la *Guía metodológica para la planificación de políticas nacionales de alimentación y nutrición* (PIA/PNAN, 1973). En 1975, El PIA/PNAN desarrolló actividades en quince países de Latinoamérica, siendo uno de ellos Colombia.

En 1971, tuvo lugar la primera relación entre el PIA/PNAN y Colombia. En Bogotá se realizó un estudio sobre la relación entre la desnutrición y el desarrollo mental, con científicos colombianos, norteamericanos y alemanes, patrocinados por la Fundación Ford. En Cali se elaboró otro por la Universidad de Northwestern y la Fundación Rockefeller (McKay y Sinisterra, 1979). También se elaboraron otros proyectos sobre la atención primaria en salud, el desarrollo rural y la nutrición. Estos proyectos originaron el debate del problema con la nutrición a nivel público. Sin embargo, el tema de la nutrición empezó en Colombia con la creación del Ministerio de Higiene en 1947 (Escobar, 2007, p. 215).

A pesar de la estructura institucional de la salud y la nutrición, la causa por nuevas estrategias fueron las transformaciones sucedidas en el sector rural en 1950, con su punto más alto en los sesenta bajo el activismo político campesino y la profunda crisis de la producción agrícola. Estas condiciones requerían un cambio en el orden social, político y económico en la Colombia rural.

En 1950, el 75% de la población en Colombia vivía en zonas rurales llegando a producir el 40% del PIB del país. Un año después, esto se redujo a la mitad, hasta llegar al 30% de población rural en 1985. Esto supuso un crecimiento de la urbe y la expansión rápida de la manufactura. Se produjo una paralización de los cultivos del campesinado y un crecimiento de los agricultores capitalistas con condiciones modernas. Entre 1950 y 1972, creció rápidamente el cultivo capitalista moderno, como el algodón, caña de azúcar, arroz y soya, llegando a un 8,2% anual, cinco veces mayor que los de cultivo tradicional,

como el frijol, yuca y plátano, y tres veces más que los cultivos mixtos, como el maíz, café, papa, trigo, tabaco, cacao y banano. Este aumento se produjo por el mercado doméstico, debido a la demanda de productos agrícolas y el crecimiento en el ingreso familiar dado por la urbanización y la industrialización. Así, se produjo una paralización del cultivo tradicional y un incremento del sector moderno (Kalmanovitz, 1978; Bejarano, 1985; Moncayo y Rojas, 1979; Escobar, 2007).

Según los economistas marxistas este suceso fue debido a que los cultivos tradicionales, como el frijol, eran producidos y consumidos por campesinos, mientras que los cultivos comerciales iban dirigidos al consumo urbano, como el arroz y el azúcar, al consumo industrial, como el algodón y la soya, o a la exportación, como las flores, bananos o café (Crouch y de Janvry, 1980; Escobar, 2007).

Esto significa que los agricultores capitalistas tienen mayor influencia política que los campesinos. La elite terrateniente, poderosa en Colombia, ha mantenido un gran dominio sobre el Estado, a pesar de que los presionaron para modernizar sus modos de producción. La reforma agraria del gobierno en los sesenta obligó a los grandes terratenientes a métodos de cultivo más eficaces. Esta influencia política llevó a proteger los cultivos comerciales, otorgándoles acceso privilegiado a servicios, investigación, tecnología y crédito. El arroz tuvo investigaciones en los mejores centros, importaciones a bajo precio y acceso a créditos y precios de sustentación. El trigo, cultivo tradicional, se estancó por las importaciones a bajo precio del gobierno colombiano con la ayuda alimentaria. Sin embargo, el trigo en México, que tuvo la misma situación que el arroz colombiano, llegando a ser ambos los protagonistas en los dos países. La intensidad del factor trabajo y la demanda influyó para que unos se modernizaran o mantuvieran lo tradicional (Crouch y de Janvry, 1980; Escobar, 2007).

Para de Janvry (1981), otro factor fue el interés de productoras de fertilizantes, semillas y pesticidas que los llevó a ampliar sus mercados:

La industrialización de la periferia mundial depende de la mano de obra barata, mediante provisión de comida de bajo coste, explotación del campesino y la clase trabajadora urbana. El resultado es que el sector moderno, basado en el capital local, estatal y multinacional, convive con un sector tradicional anticuado que debe suministrar mano de obra y alimentos a bajo coste al sector moderno (pp. 199-200).

En la lucha del alimento para consumo doméstico, de la industrialización y de las actividades generadoras de divisas, la última es la que más se ha favorecido de recursos públicos. Esto llevó a la paralización de los alimentos del campesinado. El sector capitalista prefirió los productos agrícolas empleados para la exportación y la industria. Mantuvieron bajos precios de los alimentos, llegando a controlar los precios y los subsidios. Esto desincentivó la agricultura campesina y la producción. En algunos casos, como el del arroz colombiano, tuvo éxito (Burbach y Flynn, 1980; Escobar, 2007).

En Colombia, en 1976, cuando se originó el Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI), el 55% de los alimentos de consumo directo en el país se producían por el sector tradicional (DNP, 1979). Sin embargo, los campesinos que permanecieron lo hacen para el autoconsumo y la mayoría son desplazados y transformados en mano de obra sin tierra, o con poca tierra. Deben ser mano de obra barata y seguir produciendo alimentos baratos. A pesar de esto, la finca familiar ha sido la única que ha podido aguantar el golpe del capitalismo comercial en algunas regiones colombianas (Reinhardt, 1988; Escobar, 2007).

Volviendo a los planes de alimentación, Robert McNamara, quien fue presidente del BM, lideró la lucha mundial contra la pobreza absoluta empleando el desarrollo rural. En Colombia, implementó el Programa de DRI en los setenta. En 1973, se publicaba un primer documento, *Bases para una política de alimentación y nutrición en Colombia* (Escobar, 2007, p. 227), el cual era una evaluación de la situación alimentaria de Colombia y proponía acciones futuras. Se encontró que había una deficiencia nutricional y una producción alimentaria para abastecer a todo el país. Se identificó que la distribución del ingreso era un factor fundamental causante de la desnutrición: el 50% de los colombianos recibían el 20% del ingreso del país, y el 10% tenía el 45%. En ese mismo año, se convoca una Conferencia Nacional Intersectorial sobre Nutrición y Alimentación de Agricultura Tropical para convencer a los asistentes (instituciones de Colombia, Unicef, Naciones Unidas, USAID y BM) de una estrategia de alimentación y nutrición que favoreciera el crecimiento económico del país (Varela, 1979, p. 39). Los planificadores estaban deseando capitalizar la salud y la nutrición. En cada paso, debía informarse detalladamente al BM. En 1975, se aprobó el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PAN), *Para cerrar la brecha*, que se llevaría a cabo entre 1974 y 1978. Este Plan se proponía elevar el nivel de vida del 50% de la población más pobre. Sin embargo, siguiendo el canon de desarrollo por aquel entonces, los esfuerzos se dirigían a visibilizar

los extremos del desarrollo y no a la población más pobre. La primera fase del PAN se dirigió a la población de agricultores sin tierra o semiproletarios, y el Programa DRI en los departamentos con mayor parte de pequeños y medianos agricultores (Escobar, 2007, p. 230).

En 1976, se creó una oficina de participación comunitaria en el Ministerio de Salud. Ese año, se introdujo un nuevo sistema nacional de salud, diseñado por el Programa de Atención Primaria en Salud, incluyendo la participación comunitaria. En 1982, esa oficina todavía no había conseguido levantar vuelo. En los ochenta, con apoyo del PAN, se desarrolló un programa de posgrado junto a la Universidad Javeriana de Bogotá. También hubo un programa de huertas escolares que pretendía enseñar al alumnado del campo el cultivo y el consumo de alimentos (Escobar, 2007, p. 234).

Las evaluaciones del PAN se fundamentaron en encuestas de 1981, entregadas en 1984 cuando el Plan estaba desapareciendo. Consuelo Uribe (1986) declaró que “no se había realizado una evaluación exhaustiva el PAN” (p. 58).

El presupuesto del PAN fue de 250 millones de dólares. El Programa de DRI de 300 millones de dólares. Los fondos externos del PAN fueron: del BM, 25 millones dólares; de la USAID, 6 millones de dólares; y de UNICEF. Los del Programa de DRI fueron: del BID, 65 millones de dólares; del BM, 52 millones de dólares, y de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (CIDA), 13 millones de dólares (Escobar, 2007, p. 236).

Desde 1976 a 1981, el Programa de DRI fue encaminado a los objetivos del BM: aumentar la producción de alimentos en la economía de mercado del sector tradicional. Se quería transformar a los pequeños agricultores en empresarios, como los agricultores comerciales.

A lo largo de los ochenta, se demostró que el desempeño de los componentes concretos y del programa variaba mucho, con éxito en algunas regiones y poco o nada en otras, debido a la disparidad y diversidad regional, cultural e histórica que necesitaba de una política flexible (Escobar, 2007, p. 237).

En el DNP prevalecen los economistas neoclásicos, y el debate no se limita a éstos. En contraste con el BM, donde no se admite discrepancia y domina este tipo de economía.

Colombia se diferencia de Chile y Argentina, donde los economistas neoliberales se volvieron dominantes. En Colombia, este escenario comenzó a cambiar en los noventa.

Desde 1963, Colombia se reúne en París, y el BM coordinar al grupo de donantes, entre los que están los bancos privados y las agencias oficiales de desarrollo de EE. UU., Reino Unido, Alemania, Japón, Holanda, Francia, Italia, Canadá y otros países de Europa. En 1979, economistas del gobierno de Colombia negociaron préstamos de 1.500 millones de dólares entre 1979 y 1983, de bancos privados. Uno de ellos fue al DRI (García Parra, Vázquez y Wiesner, 1979). La mayoría de los préstamos del BM son de proyectos dependientes a licitaciones internacionales. Los contratos se asignan a compañías multinacionales que consiguen beneficios de este mercado multimillonario. El impacto del BM sobre un país puede ser inmenso, aunque no se entrometa en su política interna y en su desarrollo. El BM otorga préstamos a Colombia desde 1949. Colombia se sitúa en el primer puesto de los beneficiados por préstamos del BM. Pese a que generar electricidad ha sido de importancia para el BM, han sido reacios a proyectos de agua y acueductos, lo que demuestra su rumbo capitalista y su escaso interés por el bienestar de los pobres (Escobar, 2007, p. 283). Entre 1968 y 1985, el crédito externo financió entre el 25% y el 38% de la inversión pública. En 1985, el BM y el FMI forzaron al gobierno colombiano a adoptar un plan de estabilización que contradecía las recomendaciones de los planificadores del país, lo cual empeoró la balanza de pagos (Londoño y Perry, 1985, p. 213).

El imperialismo muestra las relaciones de poder. La teoría del desarrollo rural repite los mismos nexos del discurso del desarrollo en su origen: el desarrollo se vincula con el crecimiento, el capital, la tecnología y la modernización. Los campesinos deben ser modernizados para acceder al capital, a la tecnología y la asistencia. De esta manera, la producción se verá incrementada. Esto se declaró con la misión del BM⁹⁶, con la Alianza para el Progreso⁹⁷, con McNamara⁹⁸ y todavía se repite en muchos lugares (Escobar, 2007, p. 276).

⁹⁶ En 1949, con la misión del BM a Colombia,

⁹⁷ En 1960.

⁹⁸ En 1973, en el discurso de McNamara.

2.3. Análisis histórico de la cooperación internacional en Colombia

La cooperación internacional para el desarrollo en Colombia tiene una gran trayectoria desde 1950, cuando el país empezó a recibir la ayuda de la USAID. A partir de ahí, Colombia ha tenido una amplia gama de donantes que abarca desde países hasta organismos multilaterales.

Las características de la cooperación internacional dadas en Colombia han ido transformándose debido a las circunstancias de cada etapa influenciada por las relaciones del conflicto armado y las agendas nacionales e internacionales.

Antes de la Segunda Guerra Mundial, en Colombia se realizaban acciones, donde los expertos de países desarrollados aconsejaban medidas económicas a los países menos desarrollados (Arévalo, 1997, p. 7-9). Más tarde, el presidente Alfonso López Pumarejo promulgó una política de cooperación latinoamericana, y los vínculos con Estados Unidos fueron a un lado más multilateral. De este modo, se elaboraron grupos de concentración contra los países del eje y se creó el sistema de defensa regional (Restrepo, 2000, p. 149). Es significativa la aportación de Colombia en la Conferencia de México, en la de San Francisco que originó la ONU en 1945 y en la Conferencia de Bretton Woods donde se desarrolló el sistema financiero internacional.

Alberto Lleras Camargo continuó con políticas dirigidas al panamericanismo, fortaleciendo las relaciones con Estados Unidos y las relaciones bilaterales. En 1947, las alianzas militares predominaban en el contexto internacional, originado por las tensiones de la Guerra Fría. Estados Unidos proporcionó ayuda militar a países como Colombia para buscar aliados contra la URSS. Por ello, durante el comienzo de la Guerra Fría, Estados Unidos elaboró la doctrina Truman, promovió el anticomunismo y el indemorable alineamiento con uno de los dos bloques en conflicto, como eje de la política exterior de Occidente. En 1948, se instaló en Bogotá la IX Conferencia Panamericana, donde Colombia se alineó con Estados Unidos. Este suceso ratificó la cooperación bilateral entre los dos países (Bermúdez, 2010). Por esta relación, Colombia se implicó en la Fuerza Multilateral de Pacificación al lado del ejército estadounidense en la Guerra de Corea. Colombia fue el único país de América Latina que se involucró, lo que ayudó a reforzar su interés las relaciones bilaterales (Torres, 2010, p. 216).

En 1956, Alfonso López Pumarejo y Laureano Gómez, entablaron conversaciones en España para dos acuerdos de paz entre el partido liberal y conservador (Carranza, 2020): el Acuerdo de Benidorm en 1956, logrando una alianza para la organización conjunta de una huelga de proporciones nacionales, obligando al general Gustavo Rojas Pinilla a dejar el poder y exiliarse fuera del país; y el Pacto de Sitges en 1957, dando origen al Frente Nacional, cuyos objetivos fueron derrumbar la polarización que había llevado a la violencia, acabar la continuidad de la Junta Militar y la dictadura de Rojas Pinilla (Carranza, 2020). Estos acuerdos implementaron los derechos políticos para las mujeres y un aumento del presupuesto para la educación. No obstante, aunque el proceso de paz consiguió finalizar una etapa de violencia, no tuvo presente la reinserción de los excombatientes en la sociedad. Asimismo, redujo la participación política en cualquier territorio a sólo dos partidos (Rueda, 2020, p. 28). Para este proceso de paz no hubo ayuda de cooperantes internacionales porque la ayuda de Estados Unidos era militar y no para el desarrollo económico. Esto llevó a escasas garantías de las peticiones de los excombatientes⁹⁹.

Colombia institucionalizó el empuje de la cooperación técnica¹⁰⁰ de países amigos, desde 1958, con la creación del Consejo Nacional de Política Económica y Planeación. Desde que aparecieron los primeros tratados de cooperación internacional con Estados Unidos y otros países, se crearon escenarios comunes para consensuar la tipología de cooperación bilateral: Comisiones Mixtas de Seguimiento de Cooperación. En el caso de la cooperación bilateral España-Colombia, la comisión se formalizó en 1979, con el primer convenio de cooperación científica y técnica¹⁰¹, que se complementó con el acuerdo de 1989.

⁹⁹ Este asunto cambió para el proceso de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP), en el cual sí se buscaba tener en cuenta su participación.

¹⁰⁰ Actividades financiadas por un país donante con el propósito de incrementar el nivel de conocimientos, habilidades, saber hacer o actitudes productivas de los habitantes y organizaciones.

¹⁰¹ Se inició formalmente la cooperación bilateral entre España y Colombia. Ambas partes se comprometieron a realizar y ejecutar de forma conjunta programas y proyectos de cooperación técnica.

En 1962, la cooperación bilateral con Estados Unidos tuvo un momento destacado. Todavía quedaban guerrilleros en algunas zonas, así que el gobierno estadounidense decidió apoyar militarmente al gobierno colombiano en Marquetalia. En 1964, lanzó otro ataque militar denominado Operación Soberanía. Pero, las guerrillas mantuvieron un área organizada, nombrándose FARC.

Entre 1960 y 197, la cooperación se focalizó en proyectos infraestructurales como la construcción de carreteras, puentes y programas de agricultura y desarrollo rural. En 1980, la cooperación empezó a dirigirse a la salud, educación y medio ambiente.

Fue en 1990, cuando comenzaron a tratarse los desafíos sociales y económicos que provenían del conflicto armado que llevaba afectando al país durante mucho tiempo. Desde entonces, los países donantes empezaron a dirigir sus proyectos a la construcción de paz, los derechos humanos, la justicia y el desarrollo de las zonas dañadas por el conflicto.

En los 2000, las miradas se dirigieron a los problemas institucionales, la promoción de un gobierno democrático, el crecimiento económico sostenible y la reducción de la pobreza.

Actualmente, los objetivos de la cooperación se focalizan en la igualdad de género, el medio ambiente, la tecnología, la inclusión social de los pueblos indígenas y afrocolombianos.

La cooperación internacional para el desarrollo ha constituido un mecanismo fundamental para el país en el desempeño de una variedad de sectores para buscar la promoción del país.

2.3.1. Planes y programas de desarrollo de los gobiernos colombianos desde 1961 hasta 1990

En 1969, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, firmaron el Acuerdo de Cartagena, cuyo objetivo era mejorar la vida de los ciudadanos bajo la integración y la cooperación económica y social. Así, comenzó el Pacto Andino, o Acuerdo de Cartagena.

En 1973, Venezuela se unió al acuerdo. Y en 1976, Chile se retiró. Durante la primera década, se crearon casi todas las instituciones andinas.

El gobierno de Carlos Lleras Restrepo consiguió desarrollar una política exterior más autónoma, permitiendo variar sus relaciones e inspeccionar otros mercados para promocionar sus exportaciones (Duarte y Pedraza, 2018, p. 10). En estos años, debido al endeudamiento, comenzó una crisis económica en Latinoamérica que la debilitó, llevando a aumentar la autonomía de algunos países de la zona. La cooperación horizontal, Sur-Sur, empezó a destacar. Colombia abrió la puerta y la oportunidad para incrementar las relaciones políticas y comerciales con otros países, incluso reanudó los vínculos con la URSS. A su vez, esto ayudó a participar en organismos multilaterales que enviaban un mensaje de independencia, como el del NOAL (Bermúdez, 2010, p. 208).

El presidente Belisario Betancur, en 1982, acordó un nuevo enfoque al conflicto armado. Benefició las negociaciones pacíficas sobre los actos militares y otorgó amnistía general a las guerrillas. Ello encaminó al comienzo de las negociaciones con las FARC, el Movimiento 19 de abril (M-19) y el Ejército Popular de Liberación (EPL). En 1984, las FARC y el gobierno de Betancur firmaron un acuerdo en La Uribe, definiendo el cese bilateral. El gobierno prometió seguridad a los excombatientes y estabilizó zonas afectadas, mientras que los excombatientes afrontaban su reorganización en la vida social. Después, el gobierno puso en marcha un Plan de Rehabilitación para atender a las víctimas de la violencia y a la población general en las zonas afectadas por el conflicto (Carranza, 2020). Por primera vez se introdujo el tema de excombatientes y su reinserción en la sociedad. Pero no se otorgó cooperación para el campo de la paz.

El cambio se produjo con Virgilio Barco¹⁰², que inició la cooperación internacional con el Programa Especial de Cooperación (PEC). Se pidió apoyo a la comunidad internacional contra el narcotráfico. Europa respondió de forma favorable a las peticiones de Virgilio Barco en 1990. La respuesta comunitaria se concretó con el Sistema de Preferencias Arancelarias Generalizadas (SPG) para Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Se redujeron los derechos de aduanas para algunos productos de países con dificultades relacionados con el narcotráfico, como el caso de la comunidad andina (Rueda, 2020, p. 30). Este régimen se realizó para 1991 a 1994.

¹⁰² Gobierno desde 1986 a 1990.

Esto fue continuado por César Gaviria¹⁰³. En 1987, comenzó la cooperación entre la UE y Colombia, bajo programas de ayuda financiera dirigidos a la lucha contra las drogas. En esta etapa se destaca la cooperación multilateral Norte-Sur.

2.3.2. Planes de desarrollo en la era aperturista colombiana

César Gaviria, *La revolución pacífica*

El Plan Nacional de Desarrollo *La revolución pacífica* mostró grandes transformaciones en el país, como la nueva Constitución, las reformas legislativas de 1990, la apertura económica, la irrupción de nuevos grupos en el escenario político y la exigencia de las regiones por más autonomía. A su vez, ocurrían otros sucesos como el agotamiento de un modelo económico proteccionista, ineficiente y cerrado, el movimiento descentralista y las deficiencias políticas. La medida del gobierno fue ofrecer un cambio a las instituciones nacionales y adaptarlas a las necesidades del país para mayor crecimiento económico e igualdad. En las reformas propuestas en el PND, el mercado de capitales necesitaba un sistema financiero fuerte para percibir recursos e inversión extranjera y encaminarlos a los sectores productivos. El fortalecimiento empezó a mitad de los años ochenta y se destacó en los noventa cuando se determinaron provisiones para sanear los balances de entidades que, luego, se integraron junto a la Ley 45 de 1990, para incrementar la competencia del sector financiero (Castrillón Cordobés, 2016, p. 64).

En 1990, se elaboró SPG para desincentivar la producción de cultivos lícitos a nivel local (Reglamento (CEE) No 3835/90 del Consejo, 20 de diciembre de 1990). Fue una estrategia contra el narcotráfico. Se trataba de otorgar a estos países salidas estables para que los proyectos de sustitución del cultivo de la coca trajeran recursos regulares para la agricultura y así desarrollar exportaciones de productos manufacturados (Laurent, 1997, p. 25). La CE consideró que la producción de cocaína en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú se realizaba en detrimento de producciones agrícolas lícitas cuyo ingreso entraba en su economía. Esta situación llevaba a una bajada de los recursos de exportación

¹⁰³ Gobierno desde 1990 a 1994.

y, además, el tráfico de droga atentaba contra la integridad social, deterioraba la economía y retrocedía el desarrollo. El sistema fue un apoyo de Europa para diversificar las exportaciones y reducir el cultivo de drogas ilícitas, en el sector agrícola y en la economía de estos países (Laurent, 1997, pp. 25-26).

En 1998, se estableció un convenio de cooperación y de asistencia técnica contra las drogas a través de proyectos en 3 áreas: armonización legislativa en materia de drogas, control del comercio y precursores químicos y lavado de dinero (Pardo, 1998, p. 22).

En 1991, la nueva Constitución de Colombia promovió el compromiso para cumplir el Derecho Internacional y la cooperación internacional al desarrollo, delegando en la Presidencia competencias de Planeación y en el Ministerio de Relaciones Exteriores. Y en 1992, se firmó el *Tratado general de cooperación y amistad* entre el Reino de España y la República de Colombia, en Madrid el 29 de octubre de 1992¹⁰⁴.

En 1989, Luis Carlos Galán, del partido liberal, fue asesinado y Gaviria fue nombrado para reemplazarle. En el proceso electoral hubo asesinatos de dirigentes de la izquierda y ex guerrilleros del grupo insurgente M-19, que habían llegado a un acuerdo de paz exitoso con el presidente en funciones Virgilio Barco Vargas. La extrema derecha estaba inconforme con la participación política de esta organización en las elecciones. El cartel de Medellín al mando de Pablo Escobar, por rechazar la extradición de narcotraficantes, realizaba asesinatos de policía y políticos.

En este escenario, Gaviria promueve en su campaña el lema “habrá futuro”, con la imagen de Luis Carlos Galán.

Ante la entrada de un grupo guerrillero en la vida democrática, Gaviria comienza una lucha frontal contra las FARC y el ELN, con la ayuda de Estados Unidos para enfrentarse al cartel de Medellín.

El presidente encarceló al líder del cartel de Medellín que, tras escapar de la cárcel en 1992, es buscado por el *Bloque de búsqueda* (Policía de Colombia y agentes del Departamento de Estado Antidroga (DEA) de Estados Unidos). Acabaron encontrándolo.

¹⁰⁴ Concretar la firma de protocolos de cooperación científica, técnica, tecnológica, educativa, cultural y económica. Se buscó fortalecer la cooperación bilateral en política, economía, comercio, ciencia, tecnología, educación, cultural y justicia.

Entre 1989 y 1993 se protagonizaron muchísimas acciones terroristas, como la colocación de más de 250 bombas, masacres a 1142 civiles y el asesinato de 657 policías. El número de homicidios aumentó de 24.304 asesinatos en 1990 a 28.280 en 1993. Medellín alcanzó el récord en 1993 con 8.954 crímenes (Castrillón Cordobés, 2016, p. 66).

Sin embargo, no se formó un Bloque de Búsqueda para el cartel de Cali, así que pudo continuar su negocio. Se cuestionó un posible pacto con Escobar. Tras negarse la extradición en la Constitución colombiana, el capo se entrega y lo recluyen en una cárcel de su provincia diseñada para él, donde se verificó que realizó muchos excedentes. La consecuencia fue trasladarlo, pero él rechazó la propuesta y escapó.

Durante su gestión, se llevaron a cabo cooperativas de seguridad privada, denominadas Convivir. Estas cooperativas armadas acabaron relacionadas con las masacres de grupos paramilitares contra la población civil en zonas de guerrilla (Castrillón Cordobés, 2016, p. 66)

Nacieron procesos de paz con guerrillas como el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el EPL, el Quintín Lame, Comandos Ernesto Rojas o La Corriente Renovación Socialista (CRS). Fueron surgidas para reforzar la participación de la sociedad. Los acuerdos de paz buscaban que los excombatientes consiguieran reponerse con medidas como educación básica, formación profesional y créditos para cursos de postgrado, pensiones alimenticias mensuales durante seis meses, cuidado psicológico y sanitario, sustento económico para emprender, apoyo para buscar trabajo y garantizar seguridad (Carranza, 2020).

Para no errar de nuevo como en las anteriores etapas, se realizaron programas para administrar y confirmar los beneficios que se les había ofrecido a los excombatientes. Se le otorgó a la guerrilla la creación de sus propias fundaciones para apoyar la desmovilización. Los proyectos de desarrollo comenzaron a reforzarse y se elaboraron planes sociales para que los excombatientes participaran en la sociedad. A su vez, se crearon planes regionales para desarrollar las comunidades con un carácter de participación e inversión para infraestructuras afectadas (Carranza, 2020).

Los nuevos actores de cooperación internacional, como la UE, dirijan sus acciones más allá de la ayuda militar, teniendo presente la parte social del conflicto, logrando que las tensiones internas de Colombia disminuyeran, por un tiempo.

Además de la UE, se establecen relaciones bilaterales con diferentes integrantes de ella: Alemania, España, Francia, Italia, Países Bajos, Reino Unido y Suecia. En el caso de países de la Europa norte, se centraban en una cooperación humanitaria, para el desarrollo, los derechos humanos, el medio ambiente y la lucha contra el narcotráfico, por lo que es importante su posición favorable a Colombia para los intereses nacionales (Ramjas, 2006, pp. 72-73).

La institucionalización de la cooperación en Colombia fue tardía, ya que es en 1990 cuando Colombia fue considerado como un país de desarrollo medio por el BM, lo cual redujo su importancia como país receptor de ayuda. Lo único que le quedaba al país para conseguir la AOD, era dirigir la cooperación hacia la agenda internacional de la lucha contra las drogas, el conflicto armado y las desigualdades de la población.

En 1993, los países andinos eliminaron entre ellos aranceles y formaron un territorio de libre comercio. Se liberalizaron los servicios, como el transporte (Acuerdos Comerciales del Perú, 2023).

Las relaciones de cooperación han sido profundas con el Pacto Andino. Se firmaron varios acuerdos. En 1993, en Copenhague, se firmó un acuerdo de cooperación entre la Comisión Europea y el Acuerdo de Cartagena y sus países miembros, reemplazando al acuerdo de cooperación de 1983. El artículo 25 *Cooperación en la lucha contra la droga* establece: “la intensificación de los esfuerzos para prevenir y reducir la producción, distribución y consumo de drogas” (Acuerdo Marco de Cooperación entre la Comisión Europea y el Acuerdo de Cartagena, 1993, p. 26).

[Ernesto Samper, El salto social](#)

Su gobierno estuvo bajo el lema del *Salto social*, cuya propuesta se basaba en la humanización de la apertura económica, apoyo a sectores desfavorecidos y enfrentamiento a la droga.

Ernesto Samper¹⁰⁵, desde el documento 2768 del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), realizó el Consejo Nacional de Cooperación Internacional y el Comité Intersectorial de Cooperación Internacional. Igualmente, creó la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI) para la coordinación, administración, asesoramiento y promoción de la cooperación internacional que recibía y daba Colombia (Donado, 2009, p. 41).

La administración de Samper trazó una estrategia macroeconómica manteniendo y garantizando un equilibrio, otorgando un uso adecuado de las bonanzas cafetera y petrolera, afianzando una bajada de la tasa de inflación, manteniendo el crecimiento de la economía nacional, y creando una política activa para la generación de empleo disminuyendo la tasa de desempleo a través de la creación de 1.600.000 nuevos empleos. De esta forma se desarrolló el Pacto Social. La inflación pasó de 22,59% en 1994 a 16,70% en 1998 llegando a reducir a casi seis puntos porcentuales (Castrillón Cordobés, 2016, p. 67).

Su Plan de Desarrollo hacía referencia a las fortalezas y debilidades de la estructura productiva colombiana y cómo superarlas mediante la competitividad para internacionalizar el sistema económico con un diseño de estrategias tecnológicas, productivas, comerciales e infraestructuras para establecer ventajas comparativas sostenibles. Se focalizó en las exportaciones impulsando los negocios internacionales. Negociaciones con Venezuela, acuerdos con el G3 (Colombia, México y Venezuela) y Comunidad del Caribe (CARICOM) y la evaluación y análisis con Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Se llevaron a cabo estrategias comerciales internacionales mediante incentivos a los exportadores con el Certificado de Exportación para Reembolso Tributario (CERT), como una medida temporal de apoyo a los productos en crisis y una devolución de impuestos indirectos, que se volverían a asignar dentro del sector exportador para financiar el fomento de la misma. Otros procesos eran los créditos con Banco de Comercio Exterior de Colombia (BANCOLDEX) para aumentar las exportaciones y financiar la exportación de servicios (Castrillón Cordobés, 2016, p. 67).

La apertura económica había logrado avances en el sistema económico, pero necesitaba imponerse a las desigualdades sociales. Asimismo, la violencia seguía

¹⁰⁵ Gobierno desde 1994 a 1998.

preocupando a la población por las masacres de los grupos paramilitares y presencia de la guerrilla en áreas fundamentales para el país.

No obstante, la cooperación pasaba por una etapa más paralizada. En 1994, Samper ganó la segunda vuelta y una semana después, Andrés Pastrana¹⁰⁶ declaró unas grabaciones sobre el narcotráfico que comprometían a la campaña del presidente electo. Días más tarde, salieron a la luz. En ellas, Alberto Giraldo tenía una conversación con Rodríguez Orejuela y su hermano acerca de la financiación de su campaña por el cartel de Cali a cambio de un proceso de reinserción favorable al grupo ilegal (Puche, 2011, p. 14). Esto causó la desconfianza nacional e internacional y lo situó a la defensiva a lo largo de su gobierno.

Afianzó la lucha contra el cartel de Cali, aun después del audio. Esto se investigó en el congreso, en el llamado Proceso 8000. Durante éste, la presión social, mediática y la oposición de la alta sociedad católica ponían en duda que no se supiera nada de la entrada económica del narcotráfico.

La ayuda bilateral de Estados Unidos a Colombia fue ofrecida con ciertos indicadores, como retirar la visa al presidente Samper y la descertificación de Colombia durante 1995 y 1996 (Rodríguez, 2010, p. 19). Esto hizo que Samper tuviera que buscar nuevos socios, como Europa y América Latina. Estados Unidos no paró de apoyar la lucha contra el narcotráfico y condujo la ayuda militar a través de la Policía Nacional. Ahora, la cooperación era de Estado a Organización.

El Estado triplicó la incautación de drogas y duplicó los cultivos destruidos, estimándose 400 millones de dólares en pérdidas del narcotráfico por la operación *Conquista*, en Putumayo, Caquetá, Guaviare y Vaupés. Con esta operación se intentó desarticular el negocio del narcotráfico de las FARC. Sin embargo, la guerrilla de las FARC y el ELN se extendieron en el territorio.

En 1997, los presidentes de la comunidad andina, mediante el Protocolo de Trujillo, decidieron introducir cambios en el Acuerdo de Cartagena para adecuarlo al nuevo escenario internacional. La reforma consiguió que el proceso pasara a manos de los presidentes y que el Consejo Presidencial Andino y el Consejo Andino de ministros de Relaciones Exteriores formaran parte de la estructura institucional. Se originó la

¹⁰⁶ Excandidato del Partido Conservador.

Comunidad Andina-CAN, reemplazando al Pacto Andino (Acuerdos Comerciales del Perú, 2023).

Andrés Pastrana: Cambio para construir la paz

En 1998, Colombia tuvo un conflicto interno recrudecido por la guerra de guerrillas y la violencia del narcotráfico. La sociedad civil ya había manifestado su preferencia hacia la paz, con sucesos como el Mandato de los Niños por la Paz en 1996 donde 2,7 millones de niños votaron por el derecho a la vida y el derecho a la paz. En 1997, se realizó el Mandato Ciudadano por la Paz, con 10 millones de personas votando por la paz, para una solución pacífica al conflicto y por los derechos humanos.

Tras la elección de Pastrana¹⁰⁷, volvieron las relaciones entre el país y Estados Unidos. Un propósito de estos años fue preservar el diálogo y reforzar el comercio, la inversión y cooperación con Estados Unidos. De este modo, se formalizó la cooperación de flujo bilateral, de ayuda humanitaria y para el desarrollo económico (Departamento Nacional de Planeación, 1998-2002, p. 122).

La llegada al poder de Pastrana obligaba a cumplir el compromiso por la paz, debiendo impulsar la AOD mediante la cooperación internacional para luchar contra el narcotráfico, por la paz con las FARC y la reconstrucción del país. Buscó el fortalecimiento de la cooperación, trasladando la Agencia de Cooperación Internacional al Ministerio de Relaciones Internacionales y enunció el Plan Colombia¹⁰⁸.

El PND *Cambio para construir la paz* desarrolló la búsqueda de la paz, la reforma política, la lucha contra el narcotráfico, el medio ambiente y la reactivación de las

¹⁰⁷ Gobierno desde 1998 a 2002.

¹⁰⁸ Fue una herramienta estratégica de cooperación en Colombia, diseñada junto al departamento de Estado de Estados Unidos, sin consulta parlamentaria ni social y publicado por primera vez en 1999. No podía considerarse un plan de cooperación al desarrollo, pero sí cooperación militar, debido a que sus logros se medían en lucha contra la producción y distribución de drogas.

exportaciones y competitividad regional. Pastrana propuso un gran recorte en inversión pública y un aumento de la participación del sector privado en infraestructuras.

Pastrana se comprometió a llevar a cabo la paz con diálogo con la guerrilla después de que, en la campaña al senado, ONGDs impulsaran el mandato nacional de la paz. La sociedad civil pedía terminar con la violencia. Las FARC comunicaron su interés por el diálogo. La muerte de Pablo Escobar y la detención de líderes del cartel de Cali dejaban en grupos aislados a la organización del narcotráfico. Las zonas de campesinos quedaban en manos de grupos de paramilitares que protegían a ganaderos y narcotraficantes de posibles secuestros de la guerrilla. Continuaba el desafío de enfrentar el narcotráfico y los grupos paramilitares que los apoyaban. Para ello se necesitaba fortalecer las fuerzas militares. Se precisó de una cooperación financiera y militar (Castrillón Cordobés, 2016, p. 70).

En 1998, Pastrana visitó Estados Unidos y destacó la necesidad de financiar el Plan Colombia, de una cooperación internacional para la paz y lograr apoyos de organismos internacionales para vencer la crisis económica. Dentro del comunicado tras la reunión, se destacaron temas como la democracia y el desarrollo económico, la lucha contra las drogas, los derechos humanos y la finalización del conflicto armado (Francisco Coy, 2003, p. 187). El plan Colombia era una política de inversión en agricultura, infraestructura y el sector social, a través de programas sostenibles. La meta era crear un escenario para construir la paz (Guevara, 2015, p. 67). Se intentaba recaudar recursos internacionales para invertirlos, para revitalizar la sociedad y la economía, acabar con el conflicto armado y crear una estrategia antinarcótica (Veillette, 2005, p. 4). Se buscaba que la comunidad internacional viera que el problema no era solo de Colombia porque tenía efectos colaterales. En el gobierno de Álvaro Uribe¹⁰⁹ se implantó este plan.

A su vez, el Plan Colombia de Pastrana se basaba en una cooperación militar y financiera de Estados Unidos para luchar contra la violencia. Se asumía que el narcotráfico era el factor de la guerrilla, ya que cobraban por gramo a los cultivadores y contrabandistas por consentir transportar droga de las zonas de selva donde estaban los grupos armados y los cultivos ilegales. La guerrilla lo denominaba impuesto revolucionario.

¹⁰⁹ Gobierno desde 2002 a 2010.

En el gobierno de Pastrana se elaboró una unión sobre la droga y la violencia, lo que consiguió más vinculación mundial al conflicto armado y la búsqueda de soluciones bajo negociación. Una característica esencial de la administración de Pastrana fue el esfuerzo para conseguir una cooperación internacional bilateral y multilateral a la solución del conflicto (Cardona, 2001, p. 62). Se hizo evidente una relación bilateral más fuerte entre Estados Unidos y Colombia para luchar contra la droga y el conflicto. El apoyo a la derrota del conflicto bélico se desarrolló con el objetivo de eliminar la violencia en las zonas rurales del país, pues eran las más afectadas (Rodríguez, 2010, p. 21).

La estrategia del PND (1998-2002) estaba dirigida a recuperar la credibilidad y posición de Colombia en la comunidad internacional porque era más fácil conseguir apoyo para la paz que para la guerra. Pastrana buscó la atención de la comunidad internacional incentivando la cooperación para lograr la paz como un mecanismo para el desarrollo (Rodríguez, 2010, p. 15). Por ello, una de las razones por la que la UE se centró en la lucha antidroga se basó en la responsabilidad compartida. Pastrana (2005) expuso la *Teoría de la Responsabilidad Compartida* postulando que la lucha contra la droga debía ser una responsabilidad global por “el inmenso sacrificio de vidas inocentes y por los calamitosos efectos de las mafias” (Pastrana, 2005, p. 117).

Se buscó disminuir el término de acción de los grupos al margen de la ley, reforzar la capacidad represiva del Estado y fortalecer los mecanismos internacionales en la lucha contra el terrorismo.

Bajo el Plan Colombia se logró la erradicación de cultivos ilícitos, la destrucción de estructuras de procesamientos, el combate a la estructura armada de protección al narcotráfico y la prohibición del tráfico de drogas.

No obstante, no fue suficiente para contrarrestar la guerrilla. La lucha armada de agravó. La guerrilla buscaba una zona donde realizar sus operaciones con libertad y exponiéndose ante los medios de comunicación. La intensidad de secuestros intensificó la respuesta de los paramilitares con masacres a territorios donde operaba la guerrilla. Esto desencadenó un contexto de unidad nacional en la lucha contra el terrorismo. Se resaltó la necesidad de involucrar a todos los sectores de la sociedad y la posición internacional contra la guerrilla.

En el año 2000, se registraron los mayores niveles de violencia en Colombia por parte de las guerrillas y las autodefensas.

Hubo diferencias entre las ayudas de Estados Unidos y la UE. Las políticas del primero, en contra de la URSS y las drogas, mantuvieron una estrategia basada en el prohibicionismo y la represión, de flujo bilateral y militar. En cambio, la ayuda multilateral de la UE era humanitaria y para el desarrollo económico dirigida a disminuir la pobreza y el subdesarrollo como vinculantes a los negocios ilegales (Pardo, 1998, p. 22).

Hubo una serie de grupos de presión para modificar la decisión de apoyo de la UE. ONGDs de Colombia y España realizaron protestas contra el Plan Colombia desde la primera reunión de mesa de donantes en 2000, criticando los resultados de la guerra en la sociedad civil. Esto repercutió para que muchos políticos europeos pidieran a sus países y a la Comisión Europea emplear los fondos para la paz y los derechos humanos. No obstante, cada país definió sus características de cooperación con Colombia independientemente. España lo estableció así tras la reunión de la V Comisión Mixta de Cooperación bilateral en 2001 (Castrillón Cordobés, 2016, p. 98).

La propuesta de proceso de paz de Pastrana tuvo algunas dificultades. Aunque Estados Unidos fuera uno de los principales promotores, los inconvenientes comenzaron a mitad de 1999, tras algunos sucesos que llevaron al final de su participación en los procesos de paz, como el ataque a unos activistas norteamericanos por parte de las FARC. Esto hizo que Estados Unidos desistiera del proceso y suspendiera la ayuda a Colombia por medio del Plan Colombia (Vaicius, 2002, p. 39).

Entre 1998 y 2002, las relaciones entre ambos países fue una asociación integral que permitió incluir temas como la democracia, el desarrollo económico, droga, paz y conflicto (Cardona, 2001, p. 63). Por tanto, hubo una contradicción en los planes de Pastrana, debido a que los temas de la agenda no fueron dirigidos solamente a la lucha contra el narcotráfico, sino que también se focalizaron ampliamente en la búsqueda de la paz. El proceso de paz de Pastrana empezó a entrar en una fase crítica, por la huida económica de Estados Unidos y por el estancamiento de la ayuda europea. Esto último fue por el secuestro de 3 alemanes en el departamento del Cauca en 2001. La situación se agravó por los incidentes del 11 de septiembre de 2001. A partir de ahí, los países de la UE decidieron no otorgar más visas a grupos guerrilleros.

En este momento se dieron dos hechos importantes. Uno fue la aprobación de la ayuda internacional en la Comisión Europea de la UE y el proyecto Laboratorios de Paz

de Colombia. Y otro, fue un aumento de la participación de los embajadores de los países amigos de las FARC para salvar el proceso de diálogo, que se estaba acabado. Las negociaciones se rompieron en 2002, tras el secuestro del senador Jorge Gechem Turbay por las FARC. Cinco días después se activó el Laboratorio de Paz del Magdalena Medio y, con el fracaso de proceso de paz con las FARC, el gobierno de Pastrana logró que los fondos de Estados Unidos fueran para los grupos armados ilegales y no para la lucha de drogas (Ramírez, 2005). Tras terminar la presidencia de Pastrana, se evidenció el interés de la UE y de Estados Unidos como cooperantes primordiales para la paz en Colombia.

Álvaro Uribe: Hacia un Estado comunitario

La siguiente etapa es la de Álvaro Uribe Vélez¹¹⁰. El Manifiesto Democrático (recoge la visión política sobre el gobierno, la justicia, la seguridad y el Estado) establece el tema de la cooperación en la sección de Seguridad Democrática. Aquí se dispone la cooperación como una posibilidad para solucionar problemas como la droga y la violencia, mentando el principio de corresponsabilidad. También destaca la necesidad de que el mundo no sea desinteresado a los problemas de Colombia, y se considere una misión humanitaria de la ONU. El terreno de la cooperación internacional para este gobierno tuvo un propósito claro, apoyar la Seguridad Democrática (Donado, 2009, p. 47). La propuesta de Seguridad Democrática se focalizó en restablecer el orden público para consolidar el control del territorio y restaurar el monopolio exclusivo del Estado en el uso de la fuerza. Esto conllevó a un plan de campaña militar con dos fases: Plan Patriota, para recuperar el territorio; Plan Consolidación, para contener la amenaza de los grupos armados ilegales (Departamento Nacional de Planeación, 2006).

La administración de Uribe presentó su PND *Hacia un Estado comunitario*, buscando la promoción de las exportaciones del sector agrícola para la integración de los mercados nacionales, la reducción de los costes de transacción y el fortalecimiento de la bolsa de bienes y productos agropecuarios y agroindustriales mediante una política

¹¹⁰ Gobiernos desde 2002 a 2006, y desde 2006 a 2010.

comercial para actualizar la producción nacional y poder competir con los esquemas que marcaba la OMC (Castrillón Cordobés, 2016, p. 73).

El fracaso de los diálogos de paz entre Pastrana y las FARC, además del terrible acontecimiento del 11 de septiembre de 2001 hizo que la palabra terrorismo cogiera fuerza. Se presentó a las FARC ante la comunidad internacional como grupo terrorista, en la II Cumbre UE-América Latina y Caribe realizada en 2002 en Madrid. Por ello, en la política de Seguridad Democrática se estableció el conflicto en Colombia como terrorismo. Así, se relacionó con los convenios internacionales militares y se requirió de acciones multilaterales y cooperación internacional. Esto impulsó la candidatura de Uribe, cuya propuesta era enfrentarse a la guerrilla para lograr la paz. Pastrana y Uribe tuvieron un interés común: acabar con el conflicto. Sin embargo, Pastrana proponía el diálogo y Uribe la lucha armada.

Las amenazas eran el terrorismo, el narcotráfico, el tráfico de armas, el secuestro, la extorsión y el homicidio. Cuando Uribe asumió la presidencia, el país pasaba por un enfrentamiento entre la fuerza pública, la guerrilla y los grupos de autodefensas ilegales. Estos dos últimos aumentaban el peligro de los civiles extorsionándolos económicamente. (Castrillón Cordobés, 2016, p. 74).

El gobierno intentó continuar con el Plan Colombia, pero adaptándolo al escenario internacional de la lucha contra el terrorismo. Se estableció el Fondo de Inversión para la Paz, que coordinó la financiación del Plan Colombia con programas como: familias en acción, familias guardabosques, proyectos productivos, infraestructura social y reconversión sociolaboral. La Agencia Colombiana de Cooperación Internacional fue encargada de coordinar el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada, de promover la cooperación nacional e internacional, de ejecutar programas de inversión social contemplados en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, el cual se dirigía a los sectores más pobres de Colombia. La falta de un cese al fuego bilateral ocasionó la escalada del conflicto por actos de la guerrilla manifestando su poder. Esto generó desconfianza de la sociedad civil. No obstante, continuó la lucha contra el narcotráfico y los diálogos de La Habana. En 2015, las FARC manifestaron un período de estancamiento del conflicto de cuatro meses y el gobierno se comprometió a no bombardear campamentos guerrilleros. Esto llevó a una situación esperanzadora de un alto al fuego bilateral definitivo. Y en septiembre, en La Habana, Santos y las FARC anunciaron que en seis meses firmarían la paz (Castrillón Cordobés, 2016, pp. 79-80).

Según los planes, la UE debía financiar el factor de desarrollo y justicia social del Plan Colombia, pero por el incumplimiento de los derechos humanos de Uribe, retiraron la financiación. La consecuencia fue que el plan se focalizó a objetivos de seguridad, alejándose de las medidas de desarrollo (Gutiérrez y Rincón, 2008, p. 92).

Con su estrategia de conseguir donantes, convocó una reunión en 2003 con el G-24, llegando a emitir la Declaración de Londres, en la cual se apoyó al gobierno colombiano en su lucha contra el terrorismo, el narcotráfico, las violaciones de los derechos humanos y la crisis humanitaria.

La Estrategia de Cooperación Internacional en Colombia fue uno de los instrumentos empleados por el gobierno para lograr sus objetivos. La construcción de la Estrategia fue consecuencia de un proceso participativo que incluyó a los representantes de los países del G7, la Comisión Europea, los nuevos países de la UE, las organizaciones que hacen parte de la ONU, la Corporación Andina de Fomento, el BID, el FMI, el BM y representantes de la sociedad civil. Todos se reunieron para examinar las prioridades del país y, así, centrar la cooperación en esos temas (Donado, 2009, p. 51). El resultado fue la Estrategia de Cooperación Internacional 2003-2006. La Estrategia realizó acuerdos para la demanda de cooperación internacional, aunque continuaron las diferencias con algunas políticas de la administración de Uribe (Rueda, 2020, p. 38). El documento estaba dividido en seis bloques: bosques, reincorporación a la civilidad, desarrollo productivo y alternativo, fortalecimiento del Estado social de derecho y derechos humanos, programas regionales de desarrollo y paz, y desplazamiento forzoso y asistencia humanitaria. Los registros sobre la cooperación económica que se le otorgó a los bloques de 2004 a 2006 fueron positivos.

La Estrategia de Colombia para estos años destacó que para el país la cooperación era el reconocimiento del “carácter interméstico”¹¹¹ (internacional-doméstico) de los acontecimientos que definieron la realidad nacional, en donde problemas globales como

¹¹¹ El término interméstico fue establecido por Bayless Manning en 1977. Es una palabra que describe los asuntos internacionales y domésticos. Estos asuntos ocupan un lugar central en la política internacional. Dada su naturaleza dual, las políticas de Estados Unidos sobre asuntos transnacionales se realizan teniendo en cuenta la política interior del país. Esas políticas tienen efectos en América Latina, sobre todo en el Caribe, América Central y México, debido a los lazos densos con los estadounidenses.

las drogas, alentaron la violencia, el terrorismo y la delincuencia (Rueda, 2020, p. 40). Estos son las áreas donde estaban los problemas más graves, los atacados por el conflicto.

En 2003, se incorporó la óptica social al proceso de integración y a través del Protocolo de Sucre se introdujeron cambios en el Acuerdo de Cartagena, afianzando la institucionalidad andina y ahondando la integración subregional en asuntos sociales, de política exterior y mercado común. Se estableció por mandato presidencial un Plan Integrado de Desarrollo Social (Acuerdos Comerciales del Perú, 2023).

Pero, Uribe otorgo un carácter exclusivo a la política exterior en función de su seguridad interna. Las relaciones exteriores fueron poco estratégicos durante su etapa de gobierno. Se focalizó en la seguridad interna, apartando los intereses económicos y sociales del país (Gutiérrez y Rincón, 2008). Asimismo, hubo una crisis diplomática entre Colombia y Venezuela (Cabrera, 2009).

Durante esta etapa, Colombia recibió más rubros por cooperación estadounidense, debido a que Uribe coincidió con George W. Bush, con quien mantenía buenas relaciones. La lucha contra el terrorismo realizada por Estados Unidos encajó con la Política de Seguridad Democrática de Colombia. Uribe consiguió acercar las relaciones bilaterales con Norteamérica para la ayuda militar y separó la cooperación con la UE, por los programas de fumigación. Esto debilitó la cooperación para la lucha contra la droga de la UE. Pero Uribe siempre dijo que la política de fumigación no se negociaría, lo que concluyó la participación de la UE en este tema (Picón, 2006, p. 368). Esto significó que Uribe se acercara exclusivamente a Estados Unidos. Según Arlene Tickner y Rodrigo Pardo (2003):

Esta estrategia fue una “subordinación agresiva”. Esto, junto al impulso de procesos de fortalecimiento de instituciones y de las Fuerzas Armadas, el desarrollo alternativo y el levantamiento de las restricciones sobre el uso de la ayuda militar, definió las relaciones con los estadounidenses. Esto supuso un acercamiento a Estados Unidos y un distanciamiento de la UE (p. 113).

Sin procesos de paz, y en el contexto de la lucha contra el terrorismo, parecía no necesitarse la parte flexible del Plan Colombia. La prioridad de los objetivos militares se justificó en el peligro que era para el Estado las guerrillas, por lo que no hubo nada destacable en el terreno del desarrollo (Carranza, 2020, p. 29).

Durante el mandato de Uribe se creó el Programa de Reincorporación a la Vida Civil, que evolucionó en la Alta Consejería para la Reintegración (ACR), responsable de la atención de los 3.767 excombatientes que se desmovilizaron de grupos paramilitares, así como la Política Nacional de Reintegración Social y Económica para Personas y Grupos Armados Ilegales (Carranza, 2020). Estos programas de reintegración fueron influidos por la cooperación internacional, es decir, por la cooperación bilateral con Estados Unidos. Al internacionalizar el conflicto se le dio importancia a la participación externa en los problemas internos. Aunque la UE no estuviera a favor de los planes de gobierno, debido a que le preocupaban las negociaciones con líderes paramilitares, la participación clandestina de narcotraficantes y la escasa planificación para la reintegración (Carranza, 2020), ésta continuaba cooperando multilateralmente con los Laboratorios de Paz.

El segundo mandato de Uribe, con su PND *Estado comunitario: desarrollo para todos*, quiso afianzar y seguir con las líneas del Plan anterior, pero con dos objetivos fundamentales: mantener el aumento económico logrado y complementarlo con una noción más amplia de desarrollo. Se consideró que el aumento económico sostenido era el mecanismo fundamental para mejorar las condiciones de igualdad e ingreso de la población. Sin embargo, la superación de la pobreza era un factor crítico. Llegó al 44% en 2010, igual que en 2004, cuando según los cálculos debió estar en el 33%, y la pobreza extrema al 17%. El coeficiente de Gini creció del 0,52 al 0,58 (Castrillón Cordobés, 2016, p. 76).

Con recursos del Plan Colombia y del presupuesto nacional, se aumentó el pie de fuerza en 2010, lo que consiguió que el Estado avanzara de forma más directa en la recuperación del monopolio de armas y hacer presencia efectiva en territorio nacional. Los atentados terroristas disminuyeron pasando de 1.645 en 2002 a 486 en 2009 (contra las poblaciones), y de 917 a 153 (contra la infraestructura) (Castrillón Cordobés, 2016, p. 77).

Sin embargo, a finales de la política de Seguridad Democrática, en 2009, la ONG Corporación Nuevo Arco Iris calculó que la presencia de paramilitares había aumentado en el país, llegando a 293 municipios (Castrillón Cordobés, 2016, p. 77).

Tras la reunión de Londres se realizaron reuniones en Bogotá presentando la estrategia de cooperación de 2003-2006, en Cartagena, consolidando el proceso de

consenso. El proceso Londres, Cartagena y Bogotá (LCB)¹¹² se convirtió en un diálogo continuo que llevó a diferentes reuniones, concretando campos de actuación para apoyar la cooperación para el desarrollo en Colombia.

La sociedad civil ejerció como grupo de presión. Los agentes sociales se organizaron en La Alianza de organizaciones sociales para la búsqueda de la paz y la democracia en Colombia. La Alianza, junto a agrupaciones de la iglesia católica y asociaciones empresariales, representó a la sociedad civil durante el proceso LCB (McGee y García Heredia, 2012, p. 15).

En la estrategia de cooperación 2003-2006 participaron distintas entidades del gobierno nacional y territorial, representantes de organizaciones sociales, ONGs internacionales y entidades donantes de cooperación. La estrategia se presentó a la comunidad internacional, suscribiéndose la Declaración de Cartagena, donde se resaltó la importancia de los procesos y mecanismos llevados a cabo desde la reunión de Londres. Se reconoció el compromiso de los gobiernos con los ODM y se reafirmó su compromiso con el gobierno de Colombia para continuar trabajando de forma conjunta, con la sociedad civil y los organismos internacionales (PNUD, 2007, p. 11).

En 2007, se celebró en Bogotá la III Conferencia Internacional sobre Colombia, cuyo objetivo fue afianzar el diálogo político y la cooperación entre el G-24, la sociedad civil y el gobierno de Colombia. En esta conferencia, Colombia se adhiere a la Declaración de París. El gobierno presentó su estrategia de cooperación 2007-2010 sin consultar a otros agentes del proceso LCB sobre un borrador. La estrategia se enfocaba en aspectos como los ODM y la lucha contra las drogas. La estrategia quiso mejorar el flujo de recursos técnicos y financieros siguiendo los principios de la Declaración de París, la Visión Colombia II Centenario y el PND 2007-2010.

¹¹² Conferencias intergubernamentales de cooperación celebradas en Londres (2003), Cartagena (2005) y Bogotá (2007).

Período Juan Manuel Santos: Prosperidad para todos

Antes de ser presidente, Juan Manuel Santos¹¹³ realizó una gira por Europa para visitar a los gobiernos de España, Francia y Alemania con la intención de ingresar en la OCDE. También visitó a los presidentes de algunas zonas latinoamericanas y caribeñas, como Argentina, Chile, Costa Rica, Haití, México, Panamá y Perú. En su discurso del 7 de agosto de 2010, desarrolló algunos puntos básicos de una política exterior diversificada, cooperativa y sin enfrentamientos, que situaría a Colombia con un rol internacional destacado a través de una asociación más cercana a agentes fundamentales, acuerdos con sus afines y liderazgos en temas concretos. Además, comentó que pretendía ahondar la relación con Asia (Ramírez, 2011, p. 80).

Santos ganó las elecciones con el apoyo de Uribe para poder continuar con su política que había reducido a la guerrilla. Expresó que continuaba el diálogo y la paz, inclinándose a dialogar con las FARC para diezmar la guerrilla. Con su Plan *Prosperidad democrática*, valoró que la seguridad de los ocho años de Uribe tenía que perfeccionarse con una fase de prosperidad. El país creció un 4,6%. La inflación se cerró en 2014 al 2%, la más baja en 50 años. El déficit del gobierno se cerró al 2,4% del PIB. La tasa de desempleo bajó, llegando en 2014 al 9,7%. El indicador de pobreza bajó a 30,6% en este mismo año (Castrillón Cordobés, 2016, p. 78).

Los actos políticos de Santos no fueron encaminados hacia el Norte, sino que también hacia América Latina, aplicando la Cooperación Sur-Sur. El acercamiento con Chile, México y Perú originó la Alianza del Pacífico. La Cooperación Sur-Sur fue destacada por la integración del país en contextos regionales, multilaterales y globales, para transformar la imagen de Colombia en todo el mundo y fortalecer la cooperación internacional como donante y receptor (DNP, 2011, pp. 672-690).

En la primera etapa de Juan Manuel Santos como presidente sobresale el cambio de estrategia con las FARC. El gobierno deja de tratarlo como terrorista y una amenaza. Se establecieron nuevas direcciones para conseguir una negociación con este grupo armado. La estrategia del presidente Santos era la negociación y la reconciliación (El Universal, 2011).

¹¹³ Gobierno desde 2010 a 2018.

La política exterior de Santos pretendía apartar las tensiones del país y diversificar la estrategia de diplomacia económica para atraer la inversión extranjera y reforzar alianzas comerciales con Argentina, Brasil o Chile. Ello permitió crear una coordinación para presentar a Colombia como un Estado decidido a cooperar y armonizarse con sus países vecinos, aumentando, así, su agenda internacional (Ardila, 2012; Molano, 2012; Tokatkián, 2012).

Colombia se afianzó como una potencia regional creciente, lo que supuso un avance en el desarrollo económico y oportunidades de cooperación. Se establecieron nuevas formas de multilateralismo gracias a que surgieron potencias regionales y las nuevas directrices de los flujos de poder (Ardila, 2012). La nueva dirección multilateral establecía nuevas amenazas, desafíos económicos y sociales, y posicionar al país como líder regional. Por ello, se buscaron nuevos socios comerciales y escenarios de cooperación, pero sin dejar de lado la ayuda bilateral de Estados Unidos (Sánchez y Monroy, 2012).

Colombia y Estados Unidos profundizaron mucho impulsando programas de postconflicto. En 2000, se destinó un 20% del presupuesto del Plan Colombia a programas sociales y ayuda económica, y entre 2010 y 2013 se incrementó en un 40% (Rojas, 2013). Colombia deseaba promover el desarrollo económico y social del Estado y no sólo la política militar (Sánchez y Campos, 2019). Entre 2011 y 2012, las alianzas regionales de paz y seguridad fueron bilaterales, cooperación Sur-Sur, entre Costa Rica, Guatemala, Haití, Honduras y México (Vargas-Alzate, Sosa y Rodríguez, 2012, p. 275).

En 2010, el Consejo Andino de ministros de Relaciones Exteriores, en una reunión con la Comisión de la Comunidad Andina, aprobó los principios que guiarían el proceso de integración andina y la Agenda Estratégica Andina con doce temas, donde los países de la comunidad andina se comprometieron a avanzar juntos. El comercio de la comunidad andina aumentó 77 veces en cuatro décadas. Mientras que en 1970 el comercio entre los países andinos era de 75 millones de dólares, en 2009 fue de 5.774 millones de dólares (Acuerdos Comerciales del Perú, 2023).

Las negociaciones entre Santos y las FARC en 2012, fue lo que determinó la política exterior de Colombia. Santos estructuró lazos multilaterales entre los distintos Estados, abrió mercados, consolidó posiciones como el fracaso en la guerra contra las

drogas, negoció alternativas para acabar con los conflictos armados (Pastrana y Vera, 2015, p. 108).

El enfoque de género se hizo latente en este proceso de paz. Se eligieron a cinco integrantes de cada delegación de la Subcomisión de Género. Liderada por María Paulina Riveros, delegada del Gobierno Nacional, y por Victoria Sandino Palmera, delegada de las FARC-EP (Humanas, Sisma, Red Nacional de Mujeres, 2017).

Juan Manuel Santos se presentó a la reelección con la oposición de Uribe, quien creó un nuevo partido. Uribe cuestionó los diálogos de paz. Sin embargo, Santos se comprometió a avanzar en el proceso de paz. La falta de un cese al fuego bilateral ocasionó la escalada del conflicto por actos de la guerrilla manifestando su poder. Esto generó desconfianza de la sociedad civil. No obstante, continuó la lucha contra el narcotráfico y los diálogos de La Habana. En 2015, las FARC manifestaron un período de estancamiento del conflicto de cuatro meses y el gobierno se comprometió a no bombardear campamentos guerrilleros. Esto llevó una situación esperanzadora de un alto al fuego bilateral definitivo. Y en septiembre, en La Habana, Santos y las FARC anunciaron que en seis meses firmarían la paz (Castrillón Cordobés, 2016, pp. 79-80).

Entre 2014 y 2018, Estados Unidos y la UE se involucraron en las negociaciones e influyeron para un escenario de paz en Colombia. Se otorgaron a Colombia ayudas económicas internacionales desde Canadá, Cuba, Estados Unidos, UE y Venezuela. Cuba y Venezuela fueron anfitriones durante todo el proceso. Hugo Chávez, en Venezuela, presentó su apoyo a acabar con el conflicto, concretando conversaciones con miembros de los grupos armados y garantizando la voluntad de la guerrilla para negociar, creando esperanza en situaciones de tensión. Cuba cedió instalaciones del “Laguito”, mansiones de Fulgencio Batista, donde se dio alojamiento a las delegaciones durante cuatro años (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2010-2012, p. 69). Canadá estableció una ayuda vertical y bilateral para el desarrollo económico y humanitario. Otorgaron 57,4 millones de dólares canadienses para realizar cinco proyectos: fondo fiduciario multidonante de las Naciones Unidas para el postconflicto en Colombia; apoyo a los derechos de los niños, niñas y adolescentes en Colombia; protección de la educación de los niños y niñas en la zona suroccidental colombiana; apoyo al sistema financiero agrícola en Colombia; y acción contra las minas en Colombia. Canadá contribuyó al Fondo Fiduciario Multidonante de las Naciones Unidas para el postconflicto en Colombia, apoyando al gobierno en la paz en las zonas más golpeadas, a través de

proyectos que mejoraran los servicios y contribuyeran a la paz (Rueda, 2020, p. 48). La UE creó el Fondo Europeo para la Paz en Colombia, la Decisión del 22 de marzo de 2016, debido a que Colombia pidió tener apoyo técnico y financiero en labor de implementación del Acuerdo de Paz. La UE buscaba dar solución a las necesidades del proceso de paz y desarrollo económico y social de los territorios más afectados, mediante la canalización que otorgaban sus donantes. Buscó la promoción de la actividad económica y productiva con criterios de sostenibilidad, fortalecimiento institucional, reconstrucción del tejido social y apoyo a la reincorporación social y económica de los excombatientes (Fondo Europeo para la Paz, 2016). La ayuda bilateral de Estados Unidos también fue destacable. Mark Green, administrador de la USAID, declaró que Estados Unidos entregó 754 millones de dólares a Colombia para programas de desarrollo socioeconómico. El plan Paz Colombia constaba de 450 millones de dólares dirigidos a reinsertar a los combatientes, a desminar y a asistencia humanitaria (Pastrana y Castro, 2017, p. 104). Asimismo, hicieron una última donación de 160 millones de dólares para cumplir acuerdos, focalizándose en reincorporar a los excombatientes.

La situación de Colombia estaba siendo de postconflicto, queriendo fortalecer y consolidar la paz y no volver a caer en el conflicto (Rettberg, 2003, p. 16). En comparación con Estados Unidos, la ayuda bilateral que ofrecieron estos países fue una ayuda muy reconocida, ya que no contaba con gran capacidad económica. Sin embargo, otorgaron ayuda en las conversaciones y en los servicios, como Venezuela y Cuba. Todo llevó a que Colombia tuviera una visión positiva por parte de la comunidad internacional. La ONU, decidió apoyar y acompañar a Colombia para el fin del conflicto con ayuda humanitaria multilateral. Empezó la Misión de la ONU en Colombia, que se ocupó de supervisar el abandono de las armas, teniendo como consecuencia una media de 8.994 armas distribuidas. La ONU se comprometió a cumplir la misión, por lo que nació la Misión de Verificación. Así, la cooperación internacional se evidenció de una inclusión del postconflicto.

Por estos acuerdos de cooperación que se realizaron, las ayudas económicas a Colombia aumentaron, sobre todo en 2016, cuando se firmó el Acuerdo Final. Se dejó claro el interés de los países cooperantes en la formulación de proyectos que apoyaban la paz. También, existió una variación en los enfoques de construcción de paz, desarrollo rural sostenible y conservación y sostenibilidad ambiental, aumentando el de construcción de paz.

Tabla 14*Alineación de la cooperación en el segundo gobierno de Santos*

Segundo Gobierno de Santos			
Alineación de la cooperación			
Enfoque	2015	2016	2017
Construcción de paz	182.278.182	438.466.936	318.714.039
Desarrollo rural sostenible	162.398.414	152.510.238	199.196.274
Conservación y sostenibilidad ambiental	98.126.419	19.063.779	99.598.137
Total	442.803.015	635.459.328	663.987.582

Nota. Alineación de la Cooperación del segundo gobierno de Santos. Datos en dólares estadounidenses. Elaboración propia. Tomado de *Agencia Presidencial para la Cooperación*.

Tabla 15*Enfoque de la cooperación en el segundo gobierno de Santos*

Enfoque de la cooperación			
Enfoque	2015	2016	2017
Construcción de paz	41%	69%	48%
Desarrollo sostenible	36%	24%	3%
Conservación y sostenibilidad ambiental	48%	30%	15%
Total	529.635.711	635.459.328	663.987.582

Nota. Enfoque de la cooperación en el segundo gobierno de Santos. Datos en dólares estadounidenses. Elaboración propia. Tomado de *Agencia Presidencial para la Cooperación*.

En 2017, el donante principal fue Estados Unidos con un 48%, después la UE con un 10%, Emiratos Árabes Unidos con un 8%, y otros con un 6%. La ayuda fue humanitaria, teniendo presente que el país ha pasado por momentos de violencia y los resultados eran evidentes. El alcance económico para el desarrollo también se notó, ya que la ayuda no era sólo para proyectos de bienestar social, también para la economía, como la creación de empleos. Con esto se observa el cambio de la cooperación en Colombia. Durante muchos años, la ayuda solo era de tipo militar. Se consiguió accionar un espacio en las diversas áreas que necesitaban apoyo del exterior, en lo económico y en lo social, relacionados con el postconflicto. Asimismo, los países decidieron dar un carácter más amplio a las ayudas.

La cooperación internacional bilateral y multilateral en Colombia cambió y tuvo más presencia la Cooperación Sur-Sur. Con el fin del conflicto, las alianzas más potentes con Estados Unidos y la guerra contra la droga se redireccionaron, y los intereses de los países en Colombia no estaban encaminados al conflicto, más bien a la reinserción, a la normalización y el desarrollo social y económico. Se prestó más atención internacional hacia el posconflicto, originando nuevos proyectos para incluir más agentes de la sociedad. El no tener un conflicto en el país otorgó más oportunidades a diferentes áreas.

2.4. Cooperación internacional para el desarrollo de la República de Colombia entre 2010 y 2014

Juan Manuel Santos, el que fue presidente de la República de Colombia entre 2010 y 2018, durante su discurso del 7 de agosto de 2010, declaró a la cooperación como un pilar primordial de las relaciones internacionales del país. Esto significaba su interés por adquirir un espacio global en política internacional, ahondando en las relaciones bilaterales y los organismos multilaterales.

Su mandató consiguió que Colombia mejorar su percepción ante la comunidad internacional (Nivia-Ruíz y Ramos, 2015, p. 95). Mostró al país de manera distinguida con otros, con un carácter de importancia global y una de los de mayor crecimiento (Vergara, 2012, pp. 149-175).

En lo referente a la cooperación al desarrollo, Colombia ha sido calificado como país de renta media-alta por parte del BM, lo que es una dificultad para el país en gestión de recursos financieros. El papel de estos países como donantes y receptores es todavía un complejo debate (Alonso, Glennie y Summer, 2014, p. 2).

La Cooperación Sur-Sur iba a pasar a ser una parte plena de los lineamientos de la política exterior de Colombia. En 1980, el país comenzó un intercambio de experiencias limitado (Guáqueta, 1995, p. 18). En 1995, las Naciones Unidas lo denomina país pivote para la Cooperación Sur-Sur, aspirando a liderar las mesas sobre este campo (Sanín, 2011).

La cooperación al desarrollo, aunque constituye un modesto factor de las acciones de la política exterior, actualmente es una labor que está modificando la geografía del poder mundial (Mawdsley, 2012). Por ende, la cooperación en Colombia no es más del 0,4% del PIB, pero continúa otorgándole un rol destacado en sus relaciones internacionales (Nivia-Ruíz y Ramos, 2015, p. 96).

Todo ello, debe establecerse en los propósitos de Colombia para entrar a la OCDE, organismo que coordina la agenda global sobre la eficacia de la cooperación al desarrollo, lo que es un reto y un desafío para el país.

2.4.1. Directrices de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en Colombia

El PND de Colombia es una herramienta que traza sus objetivos y estrategias de las políticas públicas. El documento establece los propósitos nacionales a largo plazo, sus prioridades a medio plazo, y sus estrategias de política económica, social y ambiental (DNP, 2015, p. 28).

El PND 2010-2014 concretó la *Relevancia Internacional* como un rol estratégico dentro de sus cuatro ejes aspiracionales del país. Los otros tres ejes eran: *Buen gobierno*, *Innovación* y *Sostenibilidad ambiental*. El documento destacó al Sistema Nacional de Cooperación Internacional (SNCI) como el instrumento de coordinación de la demanda nacional y territorial de la cooperación en Colombia, y a la Estrategia Nacional de

Cooperación Internacional 2012-2014, como el documento que establecería los lineamientos políticos y la cooperación que ofrece y recibe el país. La ENCI ha sido el mecanismo del gobierno para subrayar las directrices de la cooperación internacional de Colombia (Nivia-Ruíz, 2013).

La ENCI 2012-2014 señaló que Colombia buscaba dejar de ser el país de la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, y querían diversificar su agenda, incorporando el desarrollo social, medio ambiente, ciencia y tecnología.

En esta etapa se destaca la transición institucional del país, creando la nueva Agencia de Cooperación Internacional (APC-Colombia) en 2011, junto a nuevas institucionalidades y una reforma del Estado con nuevos ministerios y departamentos administrativos (Viola, 2014).

Uribe (2011, pp. 63-86) manifestó que el entramado institucional de la cooperación internacional en Colombia estaba establecido por su condición de receptor de ayuda. Esto fue superado con la APC-Colombia en 2011, mediante la creación de tres áreas donde se coordinaba la AOD que el país recibía, la Cooperación Sur-Sur y Triangular que ofrece y recibe y la cooperación por sectores y territorios (Nivia-Ruíz y Ramos, 2015, p. 99).

Sin embargo, durante esta fecha, no existía en Colombia una política pública de cooperación internacional que se dirija a un alto nivel. Medellín era la única ciudad con una política pública de cooperación que canalizara los recursos para programas y proyectos (Vargas-Alzate, 2013). Ahí residía el escenario para poder avanzar en políticas de estado.

2.4.2. Ayuda Oficial al Desarrollo en Colombia entre 2010 y 2014

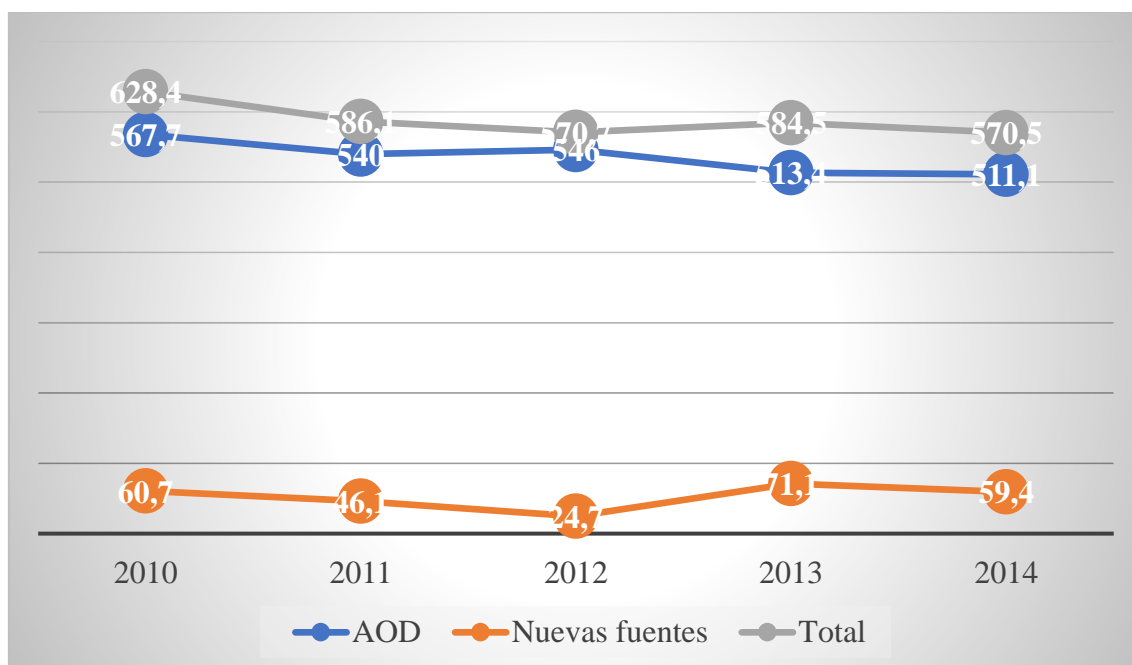
La AOD ha sido un aspecto fundamental en el país desde hace décadas. En 1949, la AOD comenzó en Colombia bajo la *Misión Colombia* del BM, convirtiéndolo en el primer país en recibir préstamos del BIRF.

La AOD se vio reducida, y sólo en 2013 acrecentó por la ayuda multilateral y humanitaria (Naciones Unidas, 2014). Entre esto y considerarse un país de renta media-alta, Colombia tiene un gran desafío en cuestiones de recursos financieros de cooperación. Sin embargo, factores como el grato desempeño macroeconómico, la constancia con el narcotráfico, el conflicto armado (Vergara, 2012), la pobreza y desigualdad (González, 2011, p. 56), la degradación ambiental como consecuencia de los cultivos ilegales (Schönrock y Buchelli, 2010), muestran por qué el país sigue siendo un receptor de AOD en Latinoamérica.

El PND, estableció para el período comprendido entre 2010 y 2014 que la cooperación internacional seguiría consolidándose como herramienta de política exterior, solidificando los ejes estratégicos para conseguir el progreso democrático, un crecimiento sostenible, el desarrollo regional y social. Estos cuatro años iban a comenzar con el presupuesto en cooperación más alto en toda su historia (Acción Social, 2011).

Figura 32

Gestión de recursos de Ayuda Oficial al Desarrollo y nuevas fuentes entre 2010 y 2014



Nota. Gestión de recursos de AOD y nuevas fuentes en Colombia entre los años 2010 y 2014. Elaboración propia. Tomado de *Informes de Gestión de la APC-Colombia*, por Gobierno de Colombia, 2012, 2013, y 2014.

La meta que se planteó de 2.200 millones de dólares en AOD gestionados al final del período fue arriesgada, debido a que durante los cuatro años anteriores fue de 1.200 millones de dólares. El país consiguió imponerse a los desafíos de gestión, como la crisis de los principales donantes y su condición de País de Renta Media-Alta, y logró sobrepasar la meta (Nivia-Ruíz y Ramos, 2015, p. 101).

EE. UU. y la UE fueron los principales donantes de AOD bilateral durante los últimos años. España pasó a ser el tercer donante en 2011. Luego, en 2014, retrocedió al puesto doce.

Tabla 16

Principales donantes de la ayuda bilateral

AÑO	PAÍS	PORCENTAJE
2011	EE. UU.	37%
	UE	9%
	España	7%
2012	EE. UU.	76%
	Suecia	9%
	UE	7%
2013	EE. UU.	41%
	UE	12%
	Alemania	7%
2014	UE	27%
	EE. UU.	21%
	Canadá	10%

Nota. Principales donantes de ayuda bilateral en Colombia entre 2011 y 2014. Elaboración propia. Tomado de *APC-Colombia*, por Gobierno de Colombia, 2012, 2013, 2014, 2015.

El campo del conflicto armado en Colombia es el enfoque principal que encamina la agenda de los donantes, aun teniendo posturas distintas. EE. UU. subrayó que Colombia no es un receptor común de AOD y que su compromiso con él es por ser un país inestable debido al conflicto (USAID, 2014). La UE destacó que el objetivo de su estrategia era contribuir a la paz y la estabilidad (Comisión Europea, 2007). El Plan Director 2009-2012 de España consideró a Colombia como un país de asociación focalizada por el conflicto (AECID, 2010).

En el ámbito multilateral, Colombia negoció con el Sistema de Naciones Unidas el Marco de Asistencia para 2008-2014, el cual fue un adelanto para aumentar la coordinación y los alineamientos de la cooperación con el PND. La banca multilateral registró importantes aportes en AOD. En 2014, el BID y el BM representaron el 29% de la AOD multilateral recibida (APC-Colombia, 2015, p. 16).

Con la cooperación con nuevas fuentes o fuentes no oficiales, se demostró el valor de adelantar gestiones en este nuevo contexto, donde existía un aumento de agentes de desarrollo, como se subrayó en Busan en 2011. Organizaciones como la Fundación Gates, Fundación Ford, BP Billiton, *The Walton Family*, Médicos Sin Fronteras, entre otras, otorgaron cantidades de más de 200 millones de dólares estadounidenses entre estos cuatro años. Solamente en el último año, el sector privado y social dio 59,4 millones de dólares en 206 proyectos financiados por 104 actores (APC-Colombia, 2015).

El ENCI 2012-2014 estableció que la AOD de Colombia debía pasar por un procedimiento de alineación con las seis áreas de demanda de AOD y las tres grandes metas del PND: empleo, pobreza y seguridad. Los resultados al final de los cuatro años mostraron una alineación de más del 95% con las áreas ENCI, aunque no fue posible sentar la alineación con las metas del PND (Nivia-Ruíz y Ramos, 2015, p. 102).

En lo referente al ámbito territorial, la AOD tuvo una alta concentración a nivel nacional, así como en un segundo grupo de departamentos del país: Nariño, Antioquia, Valle del Cauca, Bolívar y Bogotá.

En 2011, la concentración nacional descendió un 36%, y en 2014 creció a un 44%. Los departamentos de Guainía, Casanare, Vichada, Vaupés, Putumayo, Guaviare o Amazonas nunca recibieron más del 1,3% de la AOD del país (Nivia-Ruíz y Ramos, 2015, p. 103).

Hubo un presupuesto dirigido a recursos adicionales para levantar la cooperación internacional a proyectos nacionales y territoriales. Fue un proyecto de la APC-Colombia que contribuyó a la alineación de dichas iniciativas con el PND y la ENCI, otorgando recursos nacionales a proyectos que ya tenían una financiación internacional (Nivia-Ruíz y Ramos, 2015, p. 103).

Nivia-Ruíz y Ramos (2015, p. 104) establecieron una línea de los principales logros y resultados de la AOD durante los años 2010 y 2014.

Tabla 17

Principales metas y resultados de la Ayuda Oficial al Desarrollo

METAS ESTABLECIDAS EN AOD	ORIGEN DE LA META	LÍNEA BASE 2010	LOGRO A 2014
Fuentes de cooperación que beneficiaron al país en los campos de la nueva agenda	PND 2010-2014	32 AOD	Se realizaron 42 operaciones bilaterales y multilaterales.
Alinear la cooperación con los objetivos del PND	ENCI 2012-2014	98% con la ENCI 2007-2010	La alineación superó el 98% de las áreas de la ENCI 2012-2014
Diversificar las fuentes de cooperación	ENCI 2012-2014		104 actores privados y sociales en 2014.
Gestionar 2.200 millones de dólares	ENCI 2012-2014	1.200 millones de dólares	Se gestionaron 2.315 millones de dólares.
Equilibrar la distribución territorial de los	ENCI 2012-2014	67% en el ámbito nacional	44,4% en el ámbito nacional

proyectos de cooperación			
--------------------------	--	--	--

Nota. Principales logros de la AOD en Colombia durante 2010 y 2014. Elaboración propia. Tomado de *Balance de la cooperación internacional al desarrollo ofrecida y recibida por Colombia* (p. 104), por Nivia-Ruíz y Ramos, 2015, Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo.

Esto demostró que la AOD cumplió coherentemente con las metas que se establecieron en los planes. Sin embargo, es necesario apuntar que todavía persisten grandes desafíos en el campo de la cooperación al desarrollo, en los cuales la ayuda al desarrollo tiene que ser un instrumento importante para reducir la pobreza, la pobreza extrema, coeficiente de Gini, las desigualdades sociales y territoriales, y la construcción de paz en Colombia.

Dependerá de la capacidad de gestión del país mediante los diferentes instrumentos de política nacional e internacional lograr que los diversos actores avancen en el desarrollo.

2.4.3. Cooperación Sur-Sur en Colombia durante 2010 y 2014

Durante 2010 y 2014, Colombia tuvo una participación en Cooperación Sur-Sur junto a otros países del sur. Colombia buscó vínculos estratégicos con otras áreas en desarrollo para trabajar en diferentes desafíos comunes, como el fortalecimiento institucional, la seguridad alimentaria, la atención a las zonas con más vulnerabilidad, el comercio justo o la gestión de desastres naturales.

Una de sus iniciativas más importantes fue el programa *Colombia Aprende*, que pretendía estimular la calidad educativa de otros países latinoamericanos mediante la transferencia de conocimientos y tecnologías. Esta última transferencia también fue dirigida al sector agropecuario para favorecer la producción y comercialización de productos en otros países.

La cooperación colombiana estaba en un punto de transición con componentes tradicionales de demanda y elementos de oferta a otros países en desarrollo donde Colombia es líder (Tassara, 2013). Esto le hace poder compartir sus experiencias con otros países de todo tipo de renta (Herranz, 2013).

El siglo XX ha traído transformaciones fundamentales para la Cooperación Sur-Sur de Colombia. En 2006, la cooperación Sur-Sur comenzó a redirigirse hacia acciones más significativas, encaminadas a las demandas de los receptores y cambios de actividades puntuales por proyectos más impactantes con distintos tipos de modalidades de cooperación (APC-Colombia, 2012).

Bajo el PND 2010-2014, se referenció a la Cooperación Sur-Sur aclarando que, con la cooperación técnica, los procedimientos de acercamiento a regiones de valor para el país se harían sólidos, beneficiando las relaciones con los países de Latinoamérica y el Caribe. Se pretendió continuar las estrategias regionales de Cooperación Sur-Sur con los países de la cuenca del Caribe y Mesoamérica, y establecer nuevas planificaciones para África y Asia. Asimismo, se usaría la Cooperación Triangular para aumentar la cooperación del país (Nivia-Ruíz y Ramos, 2015, p. 105).

LA ENCI 2012-2014 incluyó como uno de sus objetivos posicionar la Cooperación Sur-Sur y Triangular con varias actividades a elaborar hasta 2014. Entre ellas, se incluía las relaciones de Cooperación Sur-Sur con Latinoamérica y el Caribe y con otras regiones a nivel global de importancia para su política exterior.

Se definió la Cooperación Sur-Sur como un desafío dentro de la ENCI 2012-2014. El país pasó no sólo de continuar pidiendo ayuda, a ofrecer sus experiencias de manera horizontal a nivel internacional (Gobierno de Colombia, 2012, p. 7).

El país se encaminó a conseguir estos propósitos. Mantuvo dieciocho programas bilaterales de Cooperación Sur-Sur con países de América Latina y el Caribe. Además, elaboró proyectos de Cooperación Sur-Sur con más de treinta países de África, Asia y Eurasia. Entre los países en los que Colombia mantuvo relaciones bilaterales de Cooperación Sur-Sur se encontraron los siguientes:

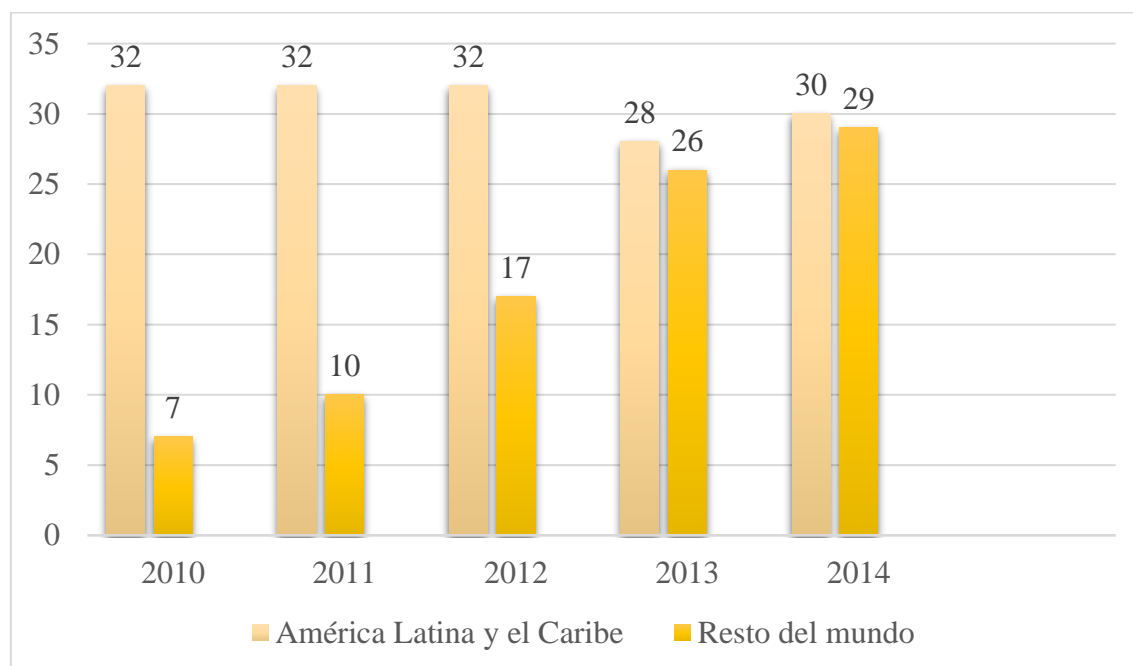
- América Latina y el Caribe: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica Ecuador, Cuba, Guatemala, El Salvador, Haití, Jamaica, Honduras, México, Paraguay, Perú, Panamá, República Dominicana y Uruguay.

- África: Botswana, Argelia, Benín, Gabón, Egipto, Ghana, Kenia, Namibia, Marruecos, Nigeria, República Democrática del Congo, Mozambique, Senegal, Tanzania y Sudáfrica.
- Asia: Tailandia, Vietnam, Camboya, China, Singapur, Filipinas, Myanmar, Indonesia, Malasia y Laos.
- Eurasia: Azerbaiyán, Rusia, Kazajistán y Turquía.

La apertura de las relaciones en Cooperación Sur-Sur, llevó a Colombia a obtener nuevas misiones diplomáticas, a poner en marcha Estrategias Regionales de Cooperación Sur-Sur en África y Asia, y a asignar recursos potenciando las acciones con los países de estas áreas (APC-Colombia, 2015).

Figura 33

Relaciones de Cooperación Sur-Sur de Colombia



Nota. Las relaciones de Colombia con países de todo el mundo referente a la Cooperación Sur-Sur, entre 2010 y 2014. Elaboración propia. Tomado de *APC-Colombia*, por Gobierno de Colombia, 2013 y 2014.

Al finalizar los cuatro años, el país tuvo seis Estrategias Regionales de CSS tanto en Latinoamérica como en el resto del mundo, debido a querer fomentar una cooperación de carácter regional, la cual le permitió ser más eficiente. Entre esas estrategias se situaron: Estrategia Caribe, en 2009, que favoreció a más de 100 participantes en 20 países; Programa Regional de Cooperación con Mesoamérica, en 2010, que hizo más de 110 actividades de Cooperación Sur-Sur; Estrategia de Cooperación Integral en Seguridad en 2011, que consiguió 16 mil beneficiarios en Latinoamérica, el Caribe y África; Estrategia Sudeste Asiático, en 2012, Estrategia África, en 2013, y Estrategia Eurasia, en 2013 (APC-Colombia, 2013).

Entre 2011 y 2013, Colombia coordinó el Foro de Cooperación de América Latina y Asia del Este realizando proyectos de enseñanza del español. Asimismo, elaboró uniones con la Nueva Alianza para el Desarrollo Económico, logrando una aproximación con la Unión Africana, el cual es el organismo con más actividad del continente africano (Nivia-Ruíz y Ramos, 2015, p. 108).

No obstante, desde 2014 se originó un descenso en Cooperación Sur-Sur. Desde 2002, se evidenció un crecimiento progresivo. Se destaca el considerable aumento en 2010, a condición de los fondos otorgados por Colombia al Fondo de Reconstrucción de Haití. Asimismo, en el año 2012, aumentó la Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica, Asia y África (Nivia-Ruíz y Ramos, 2015, p. 109). De este modo, se muestra que Colombia cumplió los logros establecidos relacionados con las metas alcanzadas al 2014 en Cooperación Sur-Sur.

Colombia consiguió abrirse de manera amplia en Cooperación Sur-Sur. Aunque el campo de seguridad seguía siendo un tema demandado, Colombia logró posicionarse como socio donante y oferente de cooperación bilateral y regional. El país se acercó más a África y Asia, lo cual era una labor que estaba germinando años antes. Además, Colombia adquirió un respaldo financiero en Cooperación Sur-Sur, lo que le llevó a materializar sus resultados.

En general, la Cooperación Sur-Sur ha sido una actividad fundamental para el país, debido al intercambio de experiencias en construcción de paz con países que han vivido, y continúan, escenarios armados. Muchas regiones pueden beneficiarse de las lecciones de Colombia, y viceversa, para encontrar soluciones y del aporte de aprendizaje para un posconflicto. La promoción de la solidaridad y la colaboración de los países en

desarrollo para trabajar en retos comunes ha sido un factor fundamental de la Cooperación Sur-Sur colombiana. El país ha tenido un papel importante en la promoción de este modelo de cooperación.

2.4.4. Cooperación Triangular en Colombia

Para la Cooperación Triangular no parece que exista un acuerdo que proporcione una fecha de referencia en su nacimiento. En 1980, la Comisión Independiente de cooperación internacional, liderada por Willy Brandt (Chaturvedi, 2012, p. 29), acuñó este término. En los debates internacionales se estaba tratando la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo, hoy Cooperación Sur-Sur. Y, paulatinamente, los países fueron añadiendo la necesidad de que la Cooperación Sur-Sur tuviera apoyo de los países desarrollados, lo que más tarde se denominó Cooperación Triangular.

El Plan de Acción de Buenos Aires para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo, se considera el documento de referencia de la Cooperación Sur-Sur y Triangular, aprobado por más de 130 países durante la Conferencia de Alto Nivel en 1978. En éste se establecen los principios y características que guían la Cooperación Sur-Sur y Triangular. Una de las recomendaciones del Plan es la necesidad de un mayor apoyo de los países desarrollados en la Cooperación Sur-Sur, mediante fondos para financiar actividades y la priorización de estas actividades. Aunque no fuera mencionada, la Cooperación Triangular ya comenzaba a introducirse (Ramos y López, 2020, p.7).

Entre 1970 y 1980, algunos países realizaban actividades de Cooperación Triangular, aunque no fue hasta después cuando empezó a tener relevancia. Uno de los países pioneros fue Japón con su Programa de Capacitación para Terceros Países, en 1975 (Ramos y López, 2020, pp. 7-8).

En el año 2000, con la aprobación de los ODM, comenzaba un nuevo ciclo en la cooperación internacional, donde la Cooperación Sur-Sur y la Triangular se insertaron en los debates de desarrollo. A mediados de la década, empezó a elaborarse una agenda Norte-Sur dirigida a la lucha contra la pobreza extrema.

En 2009, se celebraba la Conferencia de Alto Nivel en Nairobi sobre la Cooperación Sur-Sur. En ella se reconoció la aportación de los países desarrollados a la Cooperación Triangular mediante el conocimiento y la experiencia.

Del Plan, en el cual se hacía referencia a la Cooperación Triangular basada en el apoyo a la Cooperación Sur-Sur, se identificaron los tipos de apoyo que podían elaborar los países desarrollados.

En 2012, se aprobó el Marco de directrices operativas sobre el apoyo de Naciones Unidas a la Cooperación Sur-Sur y Triangular, actualizado en 2016. En el Marco, la Cooperación Triangular se define como “una asociación entre iguales que implica un proceso de aprendizaje o intercambio de conocimientos derivados de iniciativas eficaces de desarrollo que se han implementado en los países del sur” (OIT, 2014, p. 5).

Se elaboró una Guía de Gestión de la Cooperación Triangular en Iberoamérica, en la que Colombia fue sede del primer taller regional en 2014, y junto con Argentina, España, Honduras, El Salvador y Uruguay se les denominó grupo de referencia.

En la Cooperación Triangular los actores que pueden participar no se restringe a tres. Las asociaciones vienen fomentadas por el Sur, respondiendo a la demanda. El aporte de terceros puede ser financiero y técnico. Los terceros actores se ven beneficiados al mejorar la eficacia de sus recursos y por el fortalecimiento de las instituciones de sus países socios.

América Latina es la región que más ha crecido en métodos de Cooperación Triangular con la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur. La SEGIB, organismo en el que Colombia viene trabajando de forma activa, es la encargada de realizar un documento de la Cooperación Sur-Sur, el Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica, financiado por la AECID. Así, la Secretaría y el Programa han trabajado conjuntamente para una redefinición de la Cooperación Triangular:

Modalidad de Cooperación Sur-Sur en la que participan un conjunto de actores que se reparten el ejercicio de tres roles: el de los denominados primer referente y receptor (uno o varios países en desarrollo) y el de segundo oferente (países en desarrollo, país desarrollado, organismo regional o multilateral, o alguna asociación de ellos). El rasgo diferencial está determinado por el rol del primer

oferente, quién actúa como principal responsable del fortalecimiento de capacidades (SEGIB, 2014, p. 109).

Sin embargo, otros países han elaborado definiciones propias, como Colombia:

Tipo de cooperación internacional mixta, que combina la cooperación tradicional o vertical (Norte-Sur), con la Cooperación Sur-Sur, para beneficiar a un tercer país en desarrollo. Es usado para que los países en desarrollo compartan conocimientos especializados, experiencias y recursos que favorezcan las prioridades nacionales del país beneficiario y la consecución de los ODS, mientras que la tercera instancia o socio, aporta capacidad y recursos adicionales que permiten ampliar la alianza. La Cooperación Triangular que la APC está interesada en apoyar es la que alinea los intereses de las partes involucradas; privilegia la demanda del país beneficiario; potencia las ventajas comparativas de los socios para fomentar su aprendizaje; comparte responsabilidades y costos de acuerdo con las capacidades con las que cuentan las partes involucradas (APC-Colombia, 2020).

Una discusión sobre la Cooperación Sur-Sur y Triangular es que: no puede ser medida como AOD, pues es un método distinto de cooperación; no puede ser medida en sólo en términos económicos porque involucra a funcionarios públicos que tienen remuneraciones que son asumidas por los Estados en sus presupuestos; cuantificar la cooperación técnica implica elaborar un método para la medición de la transferencia de conocimientos, capacidades y tecnología; la medición en términos de impacto es un reclamo de algunos actores, con el que existen graves límites, ya que se necesitan inversiones para su medición y la dificultad de distinguir el impacto de procesos de transferencia de conocimiento. En esto último se ha avanzado poco en el enfoque de la Cooperación Sur-Sur y Triangular (Ramos y López, 2020, p. 14).

En el caso de España, no es posible acceder a datos que muestren el volumen de AOD o porcentaje es destinado a la Cooperación Triangular, ni el aporte técnico de España, ni funcionarios movilizados, ni valorizaciones. Esto muestra que se debería establecer un trabajo en dicho campo.

En 2009, se inició el trabajo de la Dirección de Cooperación para el Desarrollo de la OCDE en Cooperación Triangular para la definición de la Cooperación Triangular. En este año, se estableció el Grupo de Trabajo de Cooperación Sur-Sur, una plataforma liderada por países del Sur, con Colombia y Egipto como presidente y vicepresidente, en

el marco del Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda del CAD. El Grupo estuvo preparando materiales para el Foro de Alto Nivel de Busan de 2011, para fomentar el debate y documentar experiencias de Cooperación Sur-Sur y Triangular a nivel internacional.

2.4.5. Balance de la Cooperación Triangular en Colombia entre 2010 y 2014

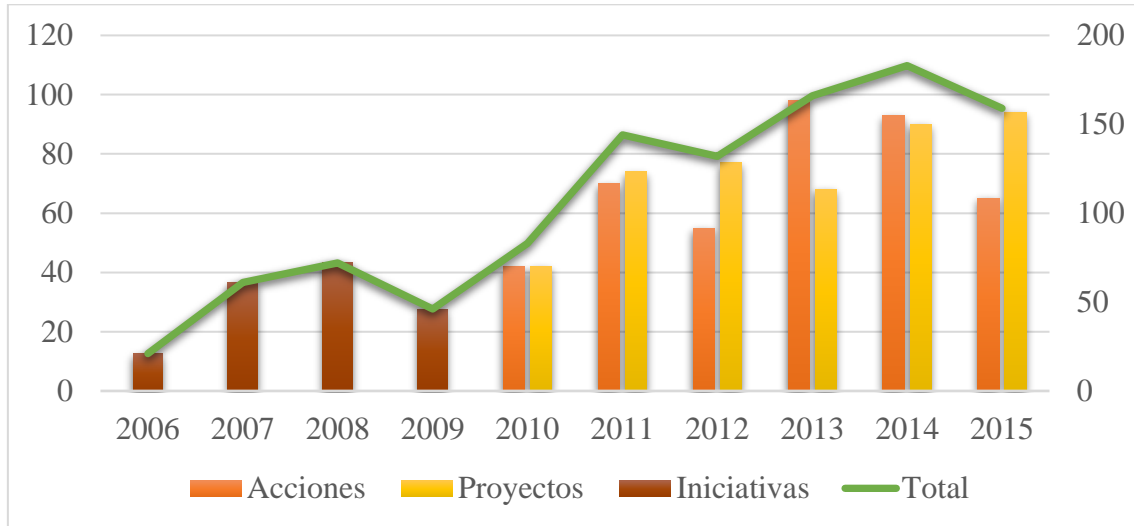
En 2010, Corea se incorporó al CAD, afirmándose como país donante de AOD. No otorga gran volumen de AOD, pero ha ido aumentándolo con los años. Una característica de Corea es que desde los años sesenta lleva intercambiando cooperación técnica con otros países en desarrollo, por lo que tiene conocimiento en Cooperación Sur-Sur, ya que en aquel entonces se consideraba país en desarrollo. También, en esos años, realizó labores de Cooperación Triangular en terceros países con el apoyo de EE. UU.

Con respecto a su relación con los países de América Latina, el Gobierno coreano, tiene cuatro regiones prioritarias: Paraguay, Bolivia, Perú y Colombia.

En cuanto a España, los datos de la Cooperación Triangular se han incrementado en América Latina desde 2006. Las actividades desde 2006 a 2015 se multiplicaron. Sin embargo, desde 2015, este tipo de Cooperación ha ido descendiendo. Mientras que para 2013, 2014 y 2015, los proyectos fueron entre 68 y 94, los acciones estuvieron entre 65 y 98 (Ramos y López, 2020, p. 57). España estuvo entre los principales segundos oferentes desde 2012, llegando a ocupar la cuarta posición en número de proyectos, detrás de Alemania, EE. UU. y Japón. Desde ese año, estuvo en la segunda posición, detrás de Alemania.

Figura 34

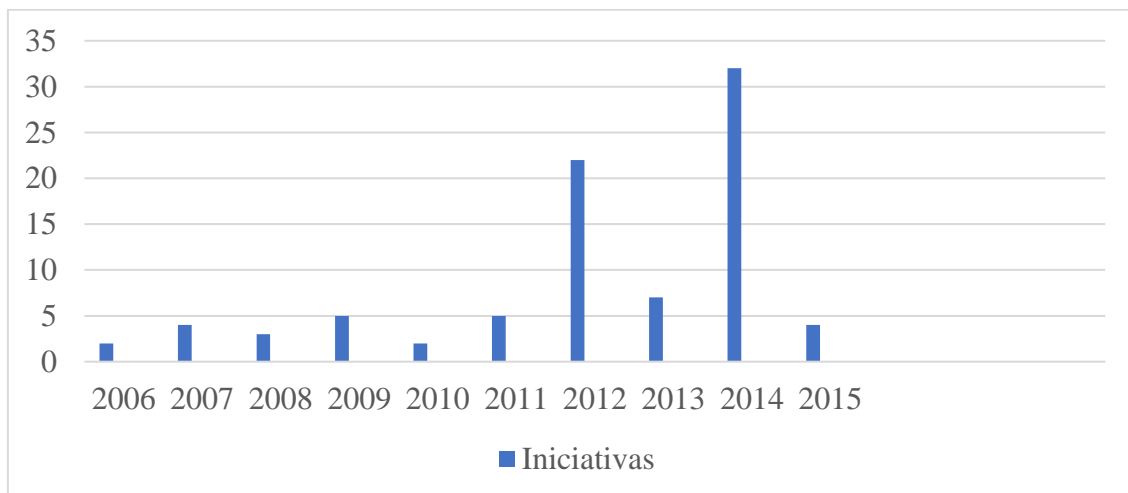
Evolución de los proyectos y acciones de Cooperación Triangular en América Latina de 2006 a 2015



Nota. La Cooperación Triangular en América Latina. Elaboración propia. Tomado de *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica* (p. 125), por SEGIB, 2017.

Figura 35

Iniciativas de Cooperación Triangular por España entre 2006 y 2015



Nota. Cantidad de iniciativas de Cooperación Triangular. Elaboración propia. Tomado de *La cooperación Triangular española con América Latina* (p. 59), L. Ramos y S. López, 2020. Cooperación Española.

Los principales países primeros oferentes con los que participó España desde 2006 a 2016 fueron: Costa Rica (54), México (22), Chile (9), Argentina (8), Brasil (7), Uruguay (5), El Salvador (3), República Dominicana (3), Perú (3), Guatemala (3), Colombia (3), Bolivia (2), Ecuador (1) y Cuba (1). De los catorce países que actuaron como primer oferente en asociación con España, Colombia ocupó el puesto número once, con participaciones puntuales (SEGIB, 2014, p. 59).

La Cooperación Triangular es un camino para que España apoye procesos de desarrollo en sectores no prioritarios o donde no tiene fuerza en términos técnicos. Es un modo para trabajar con nuevos países sin tener que establecer relaciones bilaterales formales, como el caso del Caribe anglófono, donde países como Colombia puedan realizar una trayectoria más intensa de cooperación bilateral o campos en los que la cooperación española prefiera no entrar.

A continuación, se muestra el listado de actividades de España en Cooperación Triangular con Colombia desde 2011 a 2015.

Tabla 18

Actividades de España en Cooperación Triangular con Colombia

AÑO	PAÍS	ACCIONES
2011	Colombia	Haití
		Araucaria XXI (Contribución a la gestión integral de las cuencas hidrográficas de Haití)
		Paraguay
		Fortalecimiento de la Gestión Pública
2014	Colombia	Guatemala

		Instrumentos y Buenas Prácticas para prevenir y combatir la corrupción
		Investigación de las prácticas corruptas en las instituciones policiales
2014	Costa Rica	Herramientas para el desarrollo de centros educativos inclusivos en Costa Rica y Colombia

Nota. Actividades de España con Colombia en Cooperación Triangular. Elaboración propia. Tomado de *La cooperación Triangular española con América Latina* (pp. 93-103), L. Ramos y S. López, 2020. Cooperación Española.

Tabla 19

Proyectos de España con Colombia

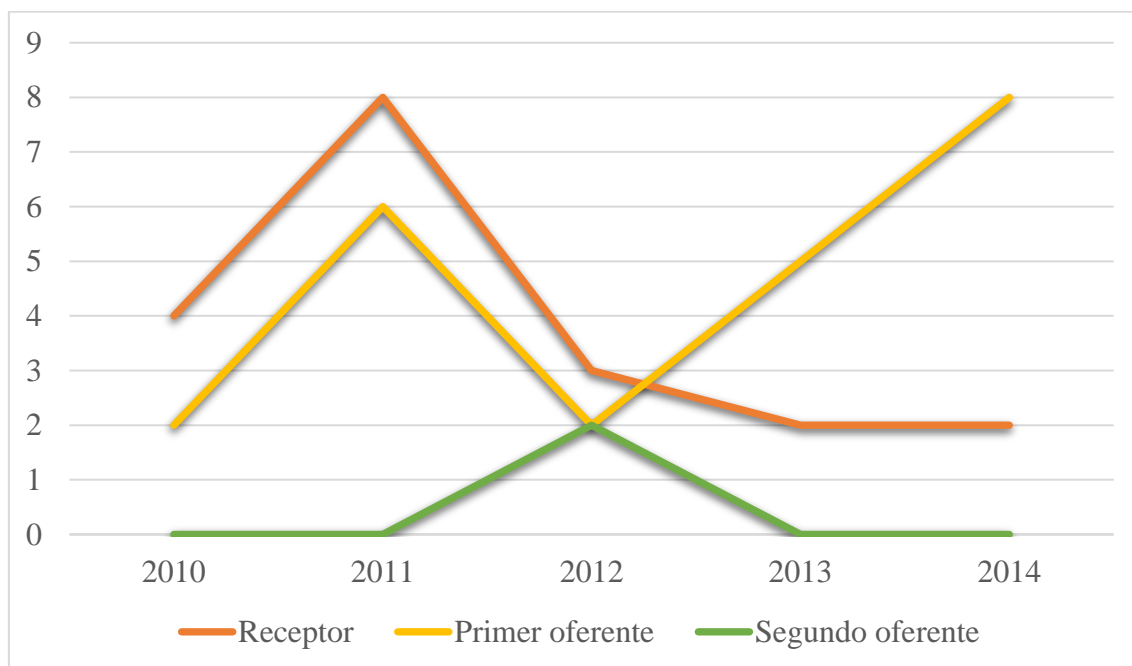
Primer oferente	Receptor	Título	Presupuesto	Aporte de España	Fase
Costa Rica	Colombia	Proyecto Cuidá	27.636 €	20.000 €	Finalizado
Costa Rica	Colombia	Herramientas para el desarrollo de centros educativos inclusivos	15.960 €	8.344 €	Finalizado

Nota. Proyectos y acciones según el aporte de España en Cooperación Triangular para Colombia. Elaboración propia. Tomado de *La cooperación Triangular española con América Latina* (pp. 103-109), L. Ramos y S. López, 2020. Cooperación Española.

Colombia quiso mejorar sus actividades de Cooperación Triangular, lo que le permitió aumentar su demanda de Cooperación Sur-Sur y compartir sus experiencias y buenas prácticas. El país desarrolló una serie de proyectos de Cooperación Triangular.

Figura 36

Participación de Colombia en proyectos de Cooperación Triangular entre 2010 y 2014



Nota. Gráfica de la participación de Colombia en proyectos de Cooperación Triangular entre los años 2010 y 2014. Elaboración propia. Tomado de *Balance de la cooperación internacional al desarrollo ofrecida y recibida por Colombia: coherencia entre metas y logros del cuatrienio 2010-2014* (p. 112), por F. Nivia-Ruiz e I. Ramos, 2015. Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo.

Colombia desarrolló más de cuarenta proyectos focalizándose en ser primer oferente antes que receptor. En los proyectos destacan como socios bilaterales Alemania, Australia, EE. UU., Corea del Sur y Japón. A nivel multilateral se sitúan el BM, CAF, FAO o PNUD. La mayor parte de su Cooperación Triangular fue dirigida a áreas de Latinoamérica y el Caribe. También hubo proyectos en África durante 2014.

El país colombiano tuvo un crecimiento en acciones de Cooperación Sur-Sur entre 3 o más países a zonas en vías de desarrollo, donde la herramienta principal es la cooperación técnica. En 2014, se establecieron actividades entre Brasil, Colombia y México, y entre Haití, Colombia y Vietnam. En este mismo año, Colombia otorgó para esta cooperación a tres y para la Cooperación Triangular unos cien mil dólares estadounidenses (APC-Colombia, 2015, p. 27).

Colombia realiza una importante labor de socio de apoyo en la cooperación internacional para el desarrollo compartiendo y recibiendo experiencias y buenas prácticas. Esto significa una gran contribución en la política exterior. El reto es ser paralelo, objeto, oferente, donante, receptor y actor en la cooperación, a la vez que protagonista en los procesos de negociación (Grasa, 2014).

2.4.6. La asistencia otorgada por Colombia entre 2010 y 2014

La asistencia internacional es un factor clave de la Convención de 2003, la cual posibilita eficaz y sosteniblemente salvaguardar el patrimonio cultural inmaterial. La asistencia internacional ofrece a los Estados partes recursos para actividades como elaboración de inventarios con participación de la comunidad, transmisión de conocimientos para el patrimonio cultural inmaterial en situaciones de emergencia, desarrollo de infraestructuras, entre otras. Asimismo, se usa para reducir el impacto de catástrofes naturales o crisis humanitarias. La asistencia internacional no es más que la ayuda humanitaria, y para ser calificada como tal debe ser coherente con los principios de humanidad, imparcialidad, independencia y neutralidad. Esta ayuda es imprevisible y su evaluación es compleja. Lo fundamental es que los donantes mejoren su capacidad de gestión de riesgos y respuesta ante una crisis, a la vez que cooperan con los países socios para aumentar su resistencia ante una crisis, para poder restablecerse. En Colombia, se utilizó la idea del patrimonio cultural y material para un proyecto que sirviera de reconciliación para el conflicto armado.

En el país colombiano, esta ayuda se ofrece por el Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional (FOCAI), más para contribuciones financieras no reembolsables

y menos para acciones de asistencia humanitaria internacional, que han añadido la asistencia técnica y las ayudas humanitarias.

Las actividades de asistencia de Colombia son la consecuencia de una labor interinstitucional cuya evaluación es elaborada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y su posibilidad técnica y financiera es otorgada por la APC-Colombia.

Hubo algunas situaciones de flujos extraordinarios, como el Fondo a la Reconstrucción de Haití en 2011, que requirieron el respaldo del Ministerio de Hacienda y el DNP.

Las actividades de ayuda humanitaria desarrolladas por el Gobierno colombiano en situaciones de desastre, como los llamamientos nacionales de Haití y Chile en 2010, fueron más extendidas y con una coordinación más compleja por abarcar movilidad de personal y equipos en el extranjero.

Entre 2010 y 2011, a consecuencia de los terremotos de Haití y Chile, Colombia canalizó su ayuda de manera óptima a los mecanismos de asistencia como receptor y donante conforme a la normativa y acuerdos internacionales, además de la creación de nuevas instituciones como la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) (Nivia-Ruíz y Ramos, 2015, p. 114).

Colombia realizó veintidós actividades de asistencia internacional, con una contribución de más de siete millones de dólares estadounidenses, entre 2010 y 2014. Haití fue el país más beneficiado.

La asistencia internacional colombiana, entre 2010 y 2014 se brindó a África (525.000 dólares), Medio Oriente (1.000.000 dólares), Asia (1.062.000 dólares) y América Latina y el Caribe (5.202.200 dólares) (APC-Colombia, 2014).

Durante estos años, hubo una mayor cantidad de operaciones para desastres naturales y de transferencias de Gobierno a Gobierno como el canal más empleado.

Tabla 20*Asistencia financiera de la República de Colombia*

AÑO	RECEPTOR	CANAL	DESCRIPCIÓN	PRESUPUESTO
2011	Haití	BM	Ayuda humanitaria y reconstrucción	4.000.000
	Siria	Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia (CERF)	Atención a refugiados	100.000
2012	Ecuador	ACNUR	Atención a refugiados colombianos	500.000 y 162.200
	Filipinas	Gobierno	Asistencia de emergencia	50.000
	Honduras	Gobierno	Asistencia humanitaria inundaciones	40.000
	Turquía	Gobierno	Asistencia a refugiados sirios	100.000
	Somalia	Programa mundial de Alimentos (PMA)	Asistencia humanitaria crisis alimentaria	75.000
	Jordania y El Libano	CERF	Atención a refugiados sirios	100.000
	2013	Cuba	PNUD	Apoyo respuesta Huracán Sandy
	Siria	Fondos de Respuesta de	Atención a refugiados sirios	100.000

		Emergencia (ERF)		
	Turquía	Gobierno	Asistencia refugiados sirios	300.000
	México	Cruz Roja de México	Asistencia humanitaria ciudadanos evacuados	200.000
	Filipinas	Gobierno	Asistencia humanitaria emergencia	600.000
	Mali	Secretaría General de la ONU (Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios [OCHA])	Asistencia humanitaria refugiados	200.000
2014	Filipinas	Gobierno	Asistencia humanitaria Huracán Haiyan	412.000
	Mali	OCHA	Asistencia humanitaria refugiados	150.000
	San Vicent y Granadinas	Fondo Multi Donante	Asistencia humanitaria lluvias torrenciales	100.000
	Bolivia	Gobierno	Asistencia humanitaria ola invernal	100.000

	Palestina	Gobierno	Asistencia humanitaria refugiados Gaza	300.000
	África Occidental	Fondo Multi Donante	Asistencia humanitaria évolva	100.000
	Guatemala	Gobierno	Asistencia humanitaria sequía	50.000
TOTAL				7.789.200

Nota. Asistencia internacional financiera de Colombia entre 2010 y 2014. Elaboración propia. *Balance de la cooperación internacional al desarrollo ofrecida y recibida por Colombia: coherencia entre metas y logros del cuatrienio 2010-2014* (p. 116), por F. Nivia-Ruiz e I. Ramos, 2015. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*.

La ayuda ofrecida por Colombia tuvo un carácter relevante a nivel internacional, consecuente a los lineamientos y estrategias de relaciones bilaterales con Latinoamérica y el Caribe establecidas en el PND, así como la variedad geográfica. Se observa la utilidad de la cooperación internacional y su prioridad de respuestas humanitarias como política exterior.

2.4.7. Acercamiento a la cooperación colombiana del PND 2014-2018

El PND 2014-2018 *Todos por un nuevo país* estableció la necesidad continuar la lucha hacia la paz, la igualdad y la educación, ya que son los tres pilares que, según el gobierno colombiano, forman parte del círculo vicioso. Una sociedad en paz podrá invertir en recursos y calidad en el sistema educativo. Una sociedad igualitaria que goce de derechos para todos sus ciudadanos consigue la convivencia y la formación de capital humano. Y una sociedad educada significa personal calificado, generar ingresos y empleos de calidad. Estos fueron los tres pilares fundamentales del Plan (DNP, 2015, p.

23). En este sentido, la educación se concibió como el pilar más poderoso para lograr la igualdad social, la apertura al progreso y mejora de la democracia.

Durante los años 2010 a 2014, Colombia consiguió mantener el buen camino que empezó a fraguarse en la primera década de comienzos de siglo. El crecimiento económico medio fue de 4,8%, mayor que en 1980 (3,5%), 1990 (2,8%) y 2000 (4%). La inversión alcanzó niveles altos, superiores al 30%. La inflación de 2013 fue de 1,94%, la más baja en cincuenta años. Se generaron 2,5 millones de empleos, y se logró una tasa de desempleo con unos mínimos históricos desde hacía catorce años. El gobierno redujo la pobreza cerca de diez puntos porcentuales. Los indicadores de violencia continuaron descendiendo (DNP, 2015, p. 23).

Colombia se propuso a romper el círculo vicioso de un Estado débil que establecía barreras a un desarrollo sostenible, un impedimento para construir un Estado efectivo. Eliminar ese círculo vicioso iba a ser, romper una larga tradición colombiana. Todo cambiaría a través de la “revolución de la paz”. El PND plasmó la estrategia del gobierno de Santos para no dejar pasar la oportunidad (DNP, 2015, p. 24).

Para el logro del Plan se desarrollaron cinco estrategias que aportarían a los tres pilares (paz, igualdad y educación):

1. Competitividad e infraestructura estratégica.
2. Movilidad social
3. Transformación del campo.
4. Seguridad, justicia y democracia para la paz.
5. Buen gobierno.

Además, las cinco estrategias iban encuadradas por una estrategia de crecimiento verde, en la que todos los sectores adoptarían prácticas verdes para un crecimiento económico, social y ambiental sostenible. El Plan involucraría mecanismos armonizados con los estándares de la OCDE y con la Agenda de Desarrollo Pos-2015, bajo dimensiones económicas, sociales y ambientales para conseguir un desarrollo sostenible.

Entre los objetivos que estableció este ambicioso Plan en estos cuatro años, se situaron los siguientes:

Tabla 21*Objetivos Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*

TÍTULO	OBJETIVOS
Colombia en paz	Fortalecer la construcción de paz y su sostenibilidad
	Integrar el territorio, cerrar brechas de poblaciones y favorecer su conexión
	Reducir las desigualdades sociales
Colombia equitativa y sin pobreza extrema	Erradicar la pobreza extrema en 2024 y reducir la pobreza moderada
	Reducir la brecha de ingresos entre poblaciones
	Reducir la brecha de servicios de salud, educación, servicios públicos, infraestructura y conectividad
	Promover el desarrollo económico
Colombia, la más educada	Cerrar brechas de acceso a la educación, logrando igualdad de oportunidades
Competitividad e infraestructura estratégica	Aumentar la productividad de las empresas
	Contribuir al desarrollo productivo
	Promover las Tecnologías de la Información y la Comunicación
	Proveer infraestructuras de transporte y logística
	Consolidar el desarrollo minero-energético
Movilidad Social	Garantizar los mínimos vitales y avanzar en la inclusión social de la pobreza extrema

	Mejorar las condiciones de salud y del derecho a la salud
	Generar medios para crear empleos de calidad
	Cerrar la brecha en la calidad de educación
	Impulsar la planificación y coherencia en vivienda, agua potable y saneamiento
	Establecer apoyo a los riesgos que afectan al bienestar
Transformación del campo	Ordenar el territorio rural para buscar mayor acceso a la tierra de productores agropecuarios sin tierra
	Cerrar brechas urbano-rurales para la movilidad social
	Acelerar la salida de pobreza y ampliación de la clase media rural
	Contar con un arreglo institucional integral y multisectorial
Seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz	Proveer seguridad y defensa a la nación
	Promover la prestación y acceso a los servicios de justicia
	Fortalecer las instituciones democráticas para proteger los derechos humanos
	Fortalecer la articulación del Estado
	Enfrentar al problema de las drogas
	Avanzar hacia el goce de derechos de las víctimas del conflicto
	Fortalecer mecanismos hacia la paz
	Consolidación de la Acción Integral contra las Minas Antipersona
Buen Gobierno	Fortalecer la Nación-territorio

	Afianzar la lucha contra la corrupción
	Promover la eficacia administrativa
	Optimizar la gestión de información
	Optimizar la gestión de la inversión de los recursos públicos
	Promover los intereses nacionales mediante la política exterior
Crecimiento verde	Avanzar hacia crecimiento sostenible
	Proteger y asegurar el uso sostenible del capital natural
	Reducir la vulnerabilidad a desastres y cambio climático

Nota. Objetivos de los pilares del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Elaboración propia. Tomado de *Plan Nacional de Desarrollo*, por DNP, 2015. Gobierno de Colombia.

Se propuso una hoja de ruta definiendo los lineamientos sobre los que iba a enfocarse la cooperación y permitiera implementar diversas acciones. Se pretendió generar conocimiento en toda la cooperación internacional, diversificar las estrategias geográficas, transferir buenas prácticas del país y fortalecer las instituciones. Todo ello, enmarcado en un incremento de beneficio de la cooperación de acuerdo con las prioridades del país (APC-Colombia, 2015).

Junto a lo expuesto, la comunidad internacional y los esfuerzos de cooperación debían asumir un papel acorde con los propósitos de construcción de paz, que continuaba siendo el sueño colombiano para acabar con el conflicto armado y continuar hacia un contexto de posconflicto.

García (2015) afirmó que:

La cooperación puede tener un papel concreto para establecer acuerdos locales, pues si puede aportar recursos financieros éstos tendrán un límite. Por lo que es esencial que la cooperación esté presente en zonas de difícil acceso, en procesos de posconflicto y procesos de paz. La cooperación internacional puede tener un rol importante en el posconflicto. En un momento de disminución de la cooperación internacional en un país de renta media alta, la cooperación debe dirigirse a la calidad, la celeridad, la agilidad y flexibilidad de los recursos, más que pensar en términos económicos (p. 3).

La selva del pacífico colombiano es densa y espesa. En el Chocó, en uno de los departamentos más pobres del país, en Nuquí, donde más del 50% de la población vive en la pobreza. La zona vivió un desplazamiento forzado por la guerra dejó a millones de personas sin tierra. Esto atrajo una oleada de inmigración de muchas partes del país. Los que acababan de llegar comenzaron a explotar de forma intensa los recursos naturales y convirtieron a los residentes en empleados.

En esta zona nació y vive Josefina, una mujer cansada de que los negros sean observados como ciudadanos de segunda. Dedicada a empoderar a las comunidades afrodescendientes para cambiar sus vidas. Con 30 años, Josefina superó todos los retos que tienen las mujeres en esta región y en Colombia. Ella, con un amplio entendimiento de la justicia, siempre ha defendido su territorio y su comunidad.

Al principio Josefina entendía que los problemas venían de la falta de equipamiento, de servicios, ya que las zonas rurales periféricas del país han sido olvidadas, por lo que el país tenía una deuda histórica con los afrodescendientes desde la esclavitud, cuando sus antepasados tuvieron que esconderse en estos lugares tras la abolición de la esclavitud y la gente no tenía capital para comenzar. Ahí comenzó su época de activismo y lucha contra la venta de playas. Sin embargo, se dio cuenta que el problema iba más allá. Se había roto la autoestima, se sentía el fracaso de la población, y ella, mirando a su alrededor, la grandeza de la población y la zona decidió comenzar su proyecto.

Para la población de Nuquí, la falta de infraestructuras y servicios que no proporciona el gobierno es el problema del desarrollo. Para Josefina es al revés. La población no ha identificado cuál es el modelo tan interesante e innovador que el mundo necesita para que lo hagan. Y entregando esta biodiversidad al mundo, conseguirán las carreteras y de todo lo que necesiten que, según ella, les han vendido para creer que están en desventaja.

Todo esto le lleva a crear el proyecto de *mano cambiada*, que significa trueque o intercambio de oficio. En el pacífico no había dinero. La vida se fundamentaba en la solidaridad, en la complementariedad, en las prácticas como la *minga*, en la que todos van a un mismo objetivo para solucionar los problemas. Con el trueque se intercambiaban productos materiales. Y con el *mano cambiada*, se intercambiaba el oficio. Sin embargo, esto cambia con la entrada del dinero. Si no tenías dinero, eras pobre. Se rompe el anterior

tejido. La sobredimensión del dinero nos hizo sentir más pobres. Con ello, se pierde la solidaridad, se cede el territorio y se aboca a la verdadera pobreza.

Con una zona de gran biodiversidad, con selva y playa, unido a una variedad cultural, observó que el turismo, concretamente el *ecoturismo*, podría ser una herramienta válida de desarrollo local. A través del turismo, ella dinamizó la economía aplicando el concepto de mano cambiada con los turistas: un visitante pasa por restaurantes, museos, tour, con lo cual se ejerce una dinámica de valor no de beneficiario a benefactor, sino como una relación de pares en la que viven una experiencia única.

Gracias al proyecto *Mano Cambiada*, han conseguido recursos de más de tres millones de dólares para la dotación de infraestructuras y servicios como, el aeropuerto de Nuquí o mejorar el Parque Nacional Utría.

Josefina ha desarrollado iniciativas a lo largo de Nuquí. Al sur, está Termales. Esta zona ha recibido mucho respaldo. Esta comunidad encontró un yacimiento de aguas termales. Esto, le dio la fuerza para blindar el territorio sobre el cual el proyecto emprendedor se desarrolla, porque si no hubiera sido así, no estaría en manos del pueblo. Por ello, presentaron al Gobierno Nacional una propuesta de adecuación del territorio para ofrecer un servicio de calidad y además ofrecer elementos adicionales para atraer al visitante: restaurante, spa, formaciones y alianzas con otras asociaciones. Esto ha llevado a la comunidad a continuar capitalizando, teniendo sus recursos propios.

La población ha visualizado el turismo como una oportunidad real de generar ingresos. Asimismo, ha causado un aumento de sensibilización hacia toda la biodiversidad y dejar de presionar la fauna y la flora. Y es que, para este objetivo, desarrollaron otro proyecto educativo de escuela ambiental y cultural.

Esta no es la única oportunidad que no ha dejado escapar el pueblo. El surf era un deporte que los niños realizaban. Por ello, elaboraron otro proyecto dirigido a él. Ahora, éste se ha convertido en otra vía de escape, en un elemento conector en el que el niño puede avanzar para el futuro, pues ya hay jóvenes de la zona que participan a nivel mundial.

En este caso, el Gobierno Nacional vio un gran potencial tras el movimiento de la población buscando una salida. Los ciudadanos consiguieron subvenciones para lograr su objetivo y explotar sus propios recursos de manera comunitaria y no individual. Se

produjo una retroalimentación y una responsabilidad para aumentar el bienestar del pueblo. Tanto es el interés, que el pueblo consiguió que se elaborase un *Plan de Desarrollo Turístico en el Departamento del Chocó* con una duración de cuatro años, desde 2016 a 2020.

Aunque todavía queda mucho por hacer, porque el departamento del Chocó continúa siendo pobre, este proyecto comunitario es uno de los muchos ejemplos de desarrollo que se producen en Nuquí. Gracias a las labores de este tipo, Nuquí encuentra una salida a la pobreza y esperanzas. Los gobiernos tienen que continuar atendiendo las necesidades de los pobres e incentivar las buenas ideas.

Información del canal DW Español (DW Español, 2019) de *Youtube*.

CAPÍTULO V

LAS RELACIONES BILATERALES EN COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO ENTRE ESPAÑA Y COLOMBIA

A lo largo de varias décadas, la cooperación internacional entre España y Colombia ha abrazado una gran variedad de áreas que pasan por el desarrollo económico, social, la educación, la cultura y la ciencia. Ambos países consiguen mantener sus relaciones diplomáticas que abarcan desde 1881, llegando a intensificarse con los años.

España es un socio fundamental de Colombia en el terreno de la cooperación internacional, focalizando los esfuerzos en la construcción de paz, la seguridad, la justicia, el desarrollo rural, la educación o el medio ambiente.

Después de medio siglo de conflicto armado en Colombia, en 2016 se firmaron los Acuerdos de Paz que allanarían el camino hacia una paz sólida. La cooperación española en Colombia asiste la determinación del país para ejecutar acuerdos centrados en la consolidación del Estado de derecho (dirigido especialmente a la población indígena, étnica y afrodescendiente), al desarrollo económico sostenible, cohesión social e igualdad de género y lucha contra la violencia contra las mujeres. Para ellos, otorgó apoyo financiero y técnico para implementar el acuerdo. Asimismo, la cooperación española ha contribuido con Colombia para luchar contra el narcotráfico y la violencia.

La cooperación española ha elaborado programas para promover el desarrollo rural, buscando la mejora productiva agrícola y el desarrollo sostenible. También, con una reducción cada vez mayor, ha promocionado la educación y la cultura en el país, así como investigaciones médicas, tecnología, energía, intercambio de conocimientos y formación mediante programas de becas y movilidad.

La acción de la AECID en Colombia se caracteriza por propuestas como el FONPRODE, los programas España y sus Regiones Intercambian Conocimiento con Antioquia (ERICA) y Desarrollo con Identidad Regional entre España y Nariño (DIRENA) y el MAP.

La cooperación española en Colombia pone el énfasis en la construcción de la paz como base estructural de las intervenciones bajo una perspectiva integral como objetivo común del MAP, como sector determinado y como criterio transversal. Además, parte de un enfoque territorial y de concentración geográfica que tenga presente las regiones mediante intervenciones integrales en Nariño, Cauca, Valle del Cauca, Antioquia, Chocó, Bolívar, Sierra Nevada de Santa Marta y Bogotá D. C., donde la cooperación española intervenga de forma adicional y adjunta.

El objetivo fundamental de la AECID es la lucha contra la pobreza. El FONPRODE pone a disposición de la cooperación española una serie de mecanismos como operaciones reembolsables, préstamos, operaciones de capital y donaciones para conseguir dicho objetivo. Este es un instrumento propio al servicio de todo el sistema de cooperación española dedicado a operaciones no ligadas. Sus metas fundamentales son erradicar la pobreza, reducir las desigualdades sociales y promocionar la igualdad, los derechos y el desarrollo humanos y sostenible. El FONPRODE es un fondo sin personalidad jurídica dirigido por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, mediante la Oficina del FONPRODE con la dependencia jerárquica de la AECID. El Fondo hereda los actos del FAD, atribuible al MAEC como Fondo para la Concesión de Microcréditos (FCM).

Las relaciones entre la cooperación española y Colombia han logrado ser amplias, llegando a abarcar diversos campos, para intentar beneficiar la vida de los ciudadanos del país y fortalecer las alianzas entre ambos.

En la etapa de 2010 a 2014, las relaciones bilaterales en el terreno de la cooperación entre España y Colombia se centraron en el fortalecimiento de la democracia y la gobernanza, la desigualdad social, la inclusión, el desarrollo rural, el medio ambiente y la reducción de la pobreza.

La cooperación española trabajó de forma conjunta con Colombia, para fortalecer la democracia y sus instituciones mediante proyectos que promocionaran la transparencia, la rendición de cuentas y las políticas públicas, así como la participación ciudadana y el diálogo social.

España ha colaborado con Colombia para la mejora de la educación, la salud, y el acceso a servicios básicos mediante proyectos que favorecieran la reducción de la pobreza, la igualdad de género y la inclusión social. El desarrollo rural también ha sido un sector de interés para la cooperación española, por lo que el país ha elaborado proyectos para mejorar la productividad agrícola y proyectos de pequeñas y medianas empresas.

Durante este período, la cooperación española centró sus propósitos en varios sectores que buscaran el desarrollo sostenible y la igualdad social de Colombia, empleando sus esfuerzos en la construcción de paz, el fortalecimiento institucional y el gobierno del país.

1. ANÁLISIS Y REVISIÓN DE LOS DOCUMENTOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO

Se plantea una revisión de utilidad de las actividades conjuntas de la cooperación española y el gobierno de Colombia, para identificar las acciones y servir a contribuir a las lecciones aprendidas que permita tomar mejores decisiones. Para ello, se revisan las previsiones del MAP 2011-2014 entre España y Colombia, valorando efectos de las relaciones estratégicas bilaterales entre ambos países, así como la eficacia y calidad del desarrollo y analizando la contribución de la cooperación española al logro de los resultados del desarrollo colombiano previstos en el MAP.

Asimismo, se analiza los documentos anuales del FONPRODE desde 2011 a 2014. El Fondo cuenta con un presupuesto a cargo de los Presupuestos Generales del Estado, gestionado en el artículo 4 de la Ley por el MAEC, mediante la SECIFI y la AECID, con el apoyo de la Compañía Española de Financiación para el Desarrollo (COFIDES) y con el Instituto de Crédito Oficial (ICO) como agente financiero del Fondo.

Las operaciones entre ambos países resaltan la importancia de ahondar el entendimiento e intercambio de temas mutuos destacando la historia de hermandad y cooperación, teniendo como factor principal la paz, el género, la economía, la asistencia humanitaria y un futuro abordado por los agentes de la cooperación.

1.1. Marco Asociación País 2011-2014 – España y Colombia

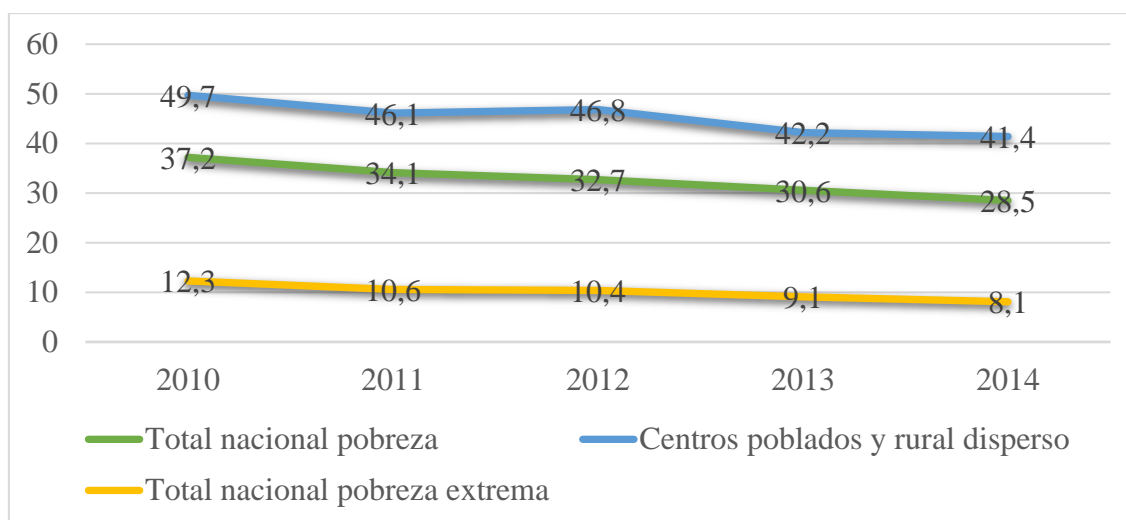
El MAP de esta etapa se desarrolló en una Colombia que sufre cambios continuos. El MAP anterior cambió en los últimos tres años, en lo referente a la cooperación española como al del país colombiano. En este período, Colombia fue un país de desarrollo humano alto que ocupaba el puesto 91 de 186 países en el Índice de Desarrollo Humano en 2013. Los indicadores situaban a Colombia como un país próspero y atractivo para la inversión extranjera, aunque con algunas dificultades claves para la competitividad a nivel internacional (infraestructuras, tecnología, seguridad).

Entre 2005 y 2012, Colombia atravesaba un crecimiento sostenido de un 4,7%, mientras que en 2013 era del 4,9% (PIB Colombia, 2014). Durante este período, el crecimiento se presentó en la construcción (9,8%), servicios sociales (5,3%) y agropecuario, silvicultura, caza y pesca (5,2%). El comportamiento del PIB en 2013 se asociaba al crecimiento del consumo final (4,7%), de la formación bruta de capital (4,9%) y de las exportaciones (5,3%), comparado con 2012 (AECID, 2010). Asimismo, en el año 2014, la economía del país también creció, esta vez un 4,6%, situando al sector de la construcción como el que más aumentó (DANE, 2014).

Sin embargo, aunque en el plano macroeconómico Colombia tenía una posición alentadora, socialmente continuaba siendo preocupante. En 2013, la tasa de desempleo era del 8,5%, la tasa de informalidad del 65%, el porcentaje de personas en situación de pobreza era del 32% (14 millones de habitantes) y de 10% (4 millones y medio de personas) en extrema pobreza. En 2012, el coeficiente de Gini fue de 0,539, situándolo como uno de los países más desiguales de Latinoamérica. Chocó (0,616) y Cauca (0,565) fueron los que registraron un coeficiente de Gini más alto, y Atlántico (0,464) y Cundinamarca (0,463) los que menores índices de desigualdad tuvieron (AECID, 2010). En 2014, el Gini en términos de desigualdad, se redujo un 0,001 con respecto al año anterior. En este año, el porcentaje de personas en situación de pobreza fue de 28,5%, 2,1% inferior al 2013, y un 8,1% de pobreza extrema.

Figura 37

Incidencia de la pobreza de Colombia entre 2010 y 2014



Nota. Índice nacional de pobreza y pobreza extrema. Elaboración propia. Tomado de *Departamento Administrativo Nacional de Estadística* (p. 8), por Gobierno Nacional de Colombia, 2015.

Observando los territorios se podía observar que se mantenía un gran desequilibrio entre el crecimiento regional y rural y la alta concentración de la riqueza en unos pocos departamentos (Bogotá, Antioquía, Valle y Santander abarcan el 54% del PIB nacional).

Otro aspecto importante es que, en 2012 y 2013, se realizaron protestas en 20 de los 32 departamentos del país exigiendo mejoras en las condiciones. Hubo manifestaciones en Catatumbo para erradicar los cultivos de coca, y esto se extendió a los colectivos mineros, agricultores y trabajadores agrarios. Estos últimos protestaban por los tratados de libre comercio¹¹⁴ (Matos, 2013), la revaluación del peso, el contrabando, el costo de los fertilizantes, la caída de los precios internacionales, además de educación, agua, vivienda y caminos para sacar sus productos¹¹⁵. Salud y educación también tuvieron tensiones con el Gobierno exigiendo mejores condiciones dentro del sistema.

¹¹⁴ Colombia firmó un tratado con la UE, que gastaba el 35% de su presupuesto comunitario en una política agraria común dirigida a subsidiar a los agricultores franceses, españoles o alemanes.

Pero si hay algo que, durante esta época y más adelante, estaba caracterizando a Colombia, era el hecho de ser el único país americano que todavía estaba afectado por un conflicto interno. La continuidad de los grupos guerrilleros, el aumento del Estado para aplacarlos, la transformación del conflicto, las nuevas formas de violencia, el crecimiento de los actores en el conflicto y el deterioro de los métodos, ocasionaban grandes consecuencias humanas para Colombia. Según la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), en el país hay casi 6 millones de víctimas del conflicto armado interno entre 1985 y diciembre de 2013, con un porcentaje similar entre hombre y mujeres y siendo Antioquia el departamento con más víctimas registradas, seguido por Bolívar, Magdalena, Nariño, César y Chocó¹¹⁶ (AECID, 2014). Dentro de las principales infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH) y los derechos humanos como una de las principales crisis humanitarias, está el desplazamiento forzado, siendo en 2013 más de 5 millones de víctimas recogidas por la UARIV. Cifra que coincide con el informe de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), el cual ascendía a más de 5 millones y medio de víctimas desde 1985 a 2012.

Al desplazamiento forzado se le añaden otros problemas como el reclutamiento de menores, la contaminación del terreno por minas antipersona, secuestros y desapariciones. Durante este período del MAP vigente, continuaban los casos de amenaza, vigilancias, robos, violencia sexual, crímenes contra defensores de los derechos humanos y barreras a la libertad de expresión y opinión con graves amenazas a periodistas. Según el Informe Anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en 2013 continuaron las agresiones y amenazas contra los defensores de los derechos humanos y contra los que participan en el programa de la restitución de tierras.

Un hecho importante durante esta etapa del MAP fue la firma del *Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, el cual

¹¹⁶ El Registro Único de Víctimas ha progresado y ha conseguido la estabilización de diferentes marcos normativos: empezó con el registro único de población desplazada del año 1997, después fueron las leyes 387 y 418, el decreto 1290, que aumenta y comienza la reparación del Estado a las víctimas, la ley 1448 y la creación del registro único de víctimas que reúne todos los marcos normativos precedentes y algunas bases de datos en donde se registraban las víctimas de forma atomizada y esparcida.

marcaba la hoja de ruta para acabar con el conflicto con una serie de puntos clave: política de desarrollo integral; solución al problema de las drogas y de las víctimas; participación política; fin del conflicto; e implementación, verificación y refrendación de cualquier acuerdo final. La mesa de diálogo se realizó en la Habana con Cuba y Noruega como garantes y Chile y Venezuela como acompañantes. Se lograron acuerdos parciales en el desarrollo agrario, participación política y fin del conflicto, esperando a que en 2014 se llegue a una consolidación de paz.

1.1.1. Flexibilidad y adaptación del MAP

Para el análisis del MAP se han tenido en cuenta los compromisos de la Agenda de París, el Plan de Acción de Accra y el Código de Conducta de la Unión Europea.

El MAP fue diseñado de forma amplia pensando en los múltiples cambios que podrían producirse durante sus tres años. La Construcción de Paz cobró mayor importancia, siendo la columna vertebral de la ayuda española en un contexto de diálogos de paz.

Sin embargo, el MAP se vio restringido por la acumulación de intervenciones de años anteriores y por la reducción considerable de presupuestos desde España. El MAP se ajustó a recortes y limitó los esfuerzos en algunas líneas por no contar con los suficientes recursos.

La revisión de los proyectos financiados desde la cooperación española al sector de construcción de paz estuvo dirigida a desarrollar condiciones que favorecieran y contribuyeran a la finalización del conflicto. Una visión que la OTC en Colombia no compartió, ya que señaló que, si bien durante 2013 apoyaron las mesas de negociación en La Habana, no tuvieron tiempo y personal suficiente para mayor participación, por lo que solicitaban una línea relacionada con los diálogos de paz. Y en lo que a las demás iniciativas se referían, señalaron que la unión entre las acciones del MAP dentro del escenario de la construcción de paz y los otros sectores estaban aún por nacer.

La OTC de la AECID en Colombia destacó la capacidad de adaptación y flexibilidad que tuvo el Marco, considerando que hubo aptitud y preparación para

adaptarse a lo que el gobierno colombiano considerase como prioritario, llegando a modificar presupuestos o replanteando las áreas de intervención según necesidad e intereses: desmovilizados, víctimas, desarrollo rural, entre otros.

Otra de las opiniones que realizó el gobierno de Colombia, los agentes de cooperación, Cancillería y la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia fue que debería diversificarse la agenda de cooperación con la cooperación española incorporando nuevos temas como ciencia, tecnología o minería, debido a que otros donantes ya lo estaban incluyendo. Según los departamentos colombianos, España estaba priorizando en los temas de paz y los derechos humanos, sin explorar otros campos que favorecieran la innovación para el desarrollo que también pudieron ser trabajados desde este enfoque, como se estaba haciendo con los programas ERICA¹¹⁷ y DIRENA¹¹⁸ para la reducción de la desigualdad territorial.

La APC sugirió más flexibilidad en los territorios geográficos, debido a que la concentración territorial restringió ejecutar otros proyectos en otras zonas con similares condiciones. Mientras que la Agencia realizaba propuestas para otras intervenciones en otras zonas, el MAP las limitaba. Asimismo, expresaron que, si bien se ciñeron a las áreas del MAP, los territorios se quedaron escasos debido a que otras regiones como los Santanderes, que no concentraron tanta ayuda, o departamentos del Sur, las cuales eran prioritarias para las conversaciones de paz, se quedaron fuera porque no eran zonas de influencia.

¹¹⁷ Iniciativa que une diversas instituciones promoviendo la igualdad en Antioquia a través de la consolidación de las capacidades de agentes institucionales públicos y privados. Es un programa de la AECID con el gobierno de Antioquia, la alcaldía de Medellín, la universidad de Antioquia, la universidad EAFIT y Caja de Compensación Familiar de Antioquia (COMFAMA) para promover los ámbitos económicos, sociales y académicos mediante el desarrollo tecnológico, la innovación, desarrollo empresarial, emprendimiento y desarrollo local.

¹¹⁸ El Programa DIRENA busca promover la transferencia de buenas prácticas entre España y Nariño, dirigidas a fortalecer ejes para el desarrollo económico sostenible: gobernanza para el desarrollo territorial, emprendimiento, desarrollo empresarial y ciencia, tecnología e innovación, mediante actores públicos, privados, académicos y sociedad civil.

1.1.2. Asociación Estratégica entre España y Colombia

La asociación estratégica del MAP se materializa en el intento de alineamiento de sus estrategias con el país socio. Esta valoración del Marco trató de alinear las estrategias y políticas a partir del análisis de los documentos estratégicos de cada socio: III Plan Director de la Cooperación Española, la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional de Colombia (ENCI) 2011-2014 y el PND.

La Cooperación Española siempre ha tratado de apoyar los procesos y resultados priorizados por Colombia, sobre todo en la construcción de paz. Sin embargo, a pesar de la reducción de fondos durante el último período, la cooperación estableció cinco sectores de trabajo y doce componentes alineados a los resultados del PND y a las seis áreas y treinta y un componentes de la ENCI 2011-2014 en la que España contribuyó a unas quince.

España otorgó a Colombia 61.426.332 euros en AOD bilateral durante la implementación del MAP 2011-2012, y de 29.917.068 euros y 20.510.453 euros de AOD bilateral Bruta en 2013 y 2014 (Seguimiento AOD, 2013, 2014), respectivamente. Teniendo como referencia el III Plan Director y siguiendo sus líneas, el 14,6% de los recursos se destinó a la gobernabilidad democrática y el 8,6% a la construcción de paz, quedando agrupadas ambas líneas en construcción de paz dentro del MAP Colombia siendo el 23% de la AOD bruta¹¹⁹. El crecimiento económico para el desarrollo humano fue del 13%, la línea de desarrollo rural y lucha contra el hambre del 1%, agua y saneamiento el 9%, género en desarrollo el 4% y fondos para intervenciones de acción humanitaria el 5%. Según el Seguimiento PACI 2012, el 46% de la AOD bruta se destinó a sectores no priorizados en el MAP (línea *otros ámbitos* dentro del Plan Director) como cultura y desarrollo 4%, educación 3%, sostenibilidad ambiental 0,7%, salud 0,5% y 0,35% a migración y desarrollo. Ciencia, tecnología e investigación para el desarrollo humano no reporta recursos durante 2011 y 2012.

¹¹⁹ La suma de todas las cantidades desembolsadas por un país donante durante un período de tiempo, sin contar con los reembolsos que se produzcan por la amortización de la ayuda reembolsable.

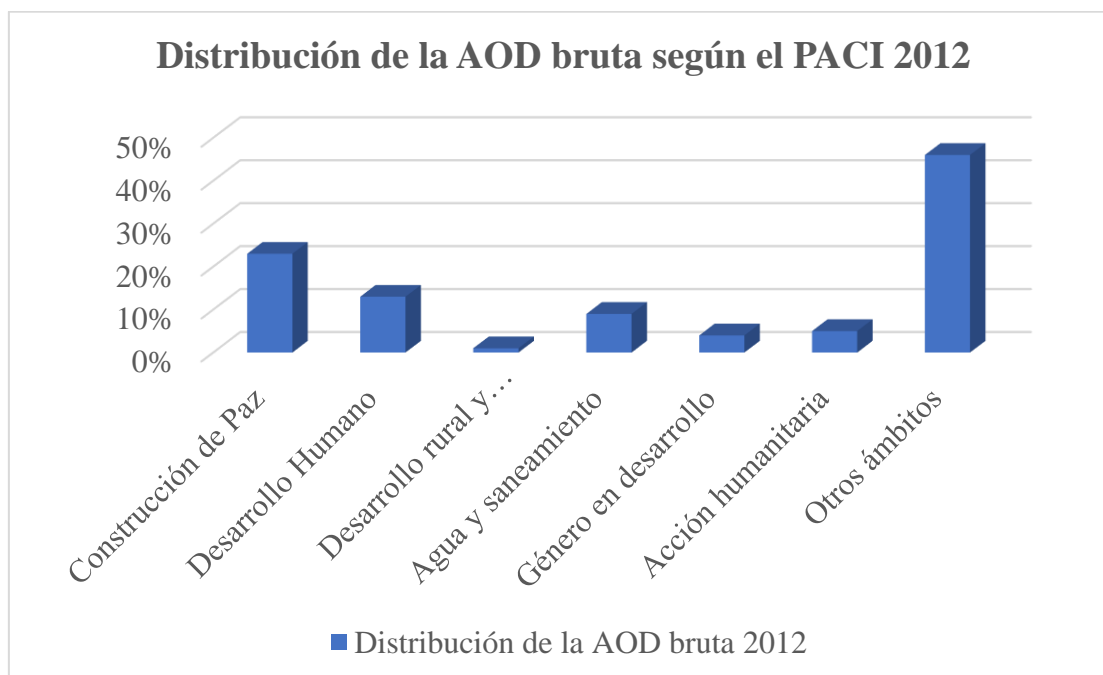
Tabla 22*Ayuda Oficial al Desarrollo de la cooperación española en Colombia*

	2011	2012	2013	2014
AOD Bilateral Bruta	41.170.433	20.255.899	29.917.068	20.510.453
Contribuciones multilaterales a OMUDES	3.358.425	0	-	-
Otros desembolsos	37.812.008	16.499.170		
AOD Bilateral Neta	-	-	24.773.299	4.866.977
Reembolsos	-5.652.574	-5.166.148	-5.143.768	-
				15.643.476

Nota. AOD de España en Colombia. Elaboración propia. Tomado de Revisión Intermedia *MAP España-Colombia* (p. 55), 2011-2014, Cooperación Española y Gobierno de Colombia.

Figura 38

Distribución de la Ayuda Oficial al Desarrollo bruta según el Plan Anual de Cooperación Internacional 2012



Nota. AOD bruta española en Colombia en 2012. Elaboración propia. Tomado de *Seguimiento PACI*, 2012, Cooperación Española.

La alineación con las prioridades del gobierno de Colombia es clara. Pero, hay que considerar que estos datos debían marcar la transición hacia el 2015 y 2016, bajo los datos del PACI 2013 y 2014. Sin embargo, la claridad y transparencia tan detallada por país que otorgan los Seguimientos PACI 2011 y 2012 no se observan en los dos años posteriores, en los cuales solo se trata el presupuesto en términos generales, especificando el porcentaje concreto en algunos casos, como el 3,64% de los fondos dedicado a la crisis humanitaria del conflicto armado, el 3,93% (7.797.085 euros) de ayuda desembolsada vía ONGs y 7.475.000 euros para el sector Justicia y transparencia en Colombia detallado en el Seguimiento de la AOD 2014.

Es preciso destacar que el 56% de la AOD bilateral bruta de la cooperación española entre los años 2011 y 2012 se canalizó mediante la AECID.

Queda señalado que el MAP promovió la concentración sectorial como uno de sus ejes esenciales. Para ello, se centró en cinco sectores: construcción de la paz, género en desarrollo, crecimiento económico para la reducción de la pobreza, agua y saneamiento y acción humanitaria. Según la OTC, a tres años de implementación del MAP, la AECID cumplió de manera satisfactoria con la concentración, ya que, del total de la AOD desembolsada por este organismo en Colombia, el 91,5% de los recursos respondió a cualquiera de los sectores priorizados y el 8,5% restante a sectores no priorizados en el MAP.

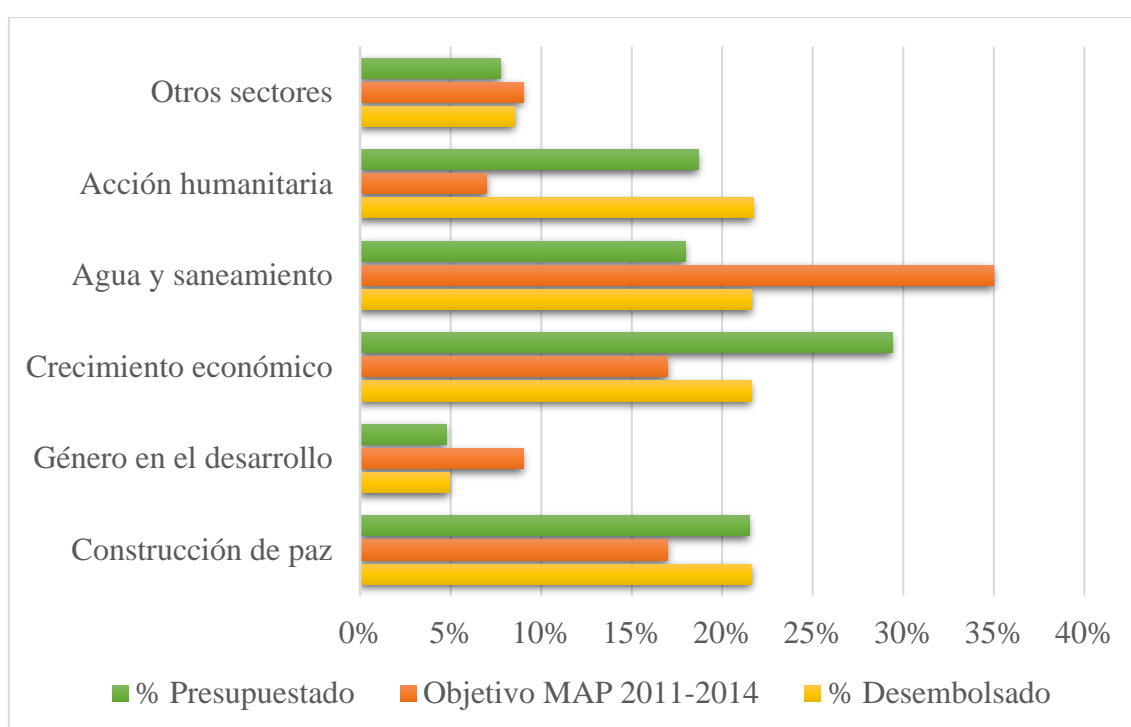
Hay que destacar la alineación del MAP con el PND y el gobierno colombiano, reflejando las prioridades del gobierno y orientándolo a la construcción de paz, definiéndolo como una herramienta facilitadora del diálogo, por su apuesta por apoyar la Ley de Víctimas y Tierras, los procesos de Justicia Transicional, la promoción de políticas públicas en materia de derechos humanos, políticas para la igualdad de la mujer e infraestructuras que permitan el acceso al agua potable. En líneas generales, se valoró positivamente la alineación de la cooperación española con la realidad de las políticas de Colombia.

El MAP establece una previsión de fondos anuales durante los años que dure. Durante 2011 y 2014, el MAP estableció unos rangos de ejecución que orientaban al gobierno colombiano sobre los sectores de priorización o incluirlos en su presupuesto nacional, lo que llegó a sumar entre 150 y 200 millones de euros en esos cuatro años: construcción de paz entre el 15-20%, género en desarrollo entre el 8-10%, crecimiento

económico entre el 15-20%, agua y saneamiento entre el 30-40%, ayuda humanitaria entre el 5-10% y otros sectores entre el 8-10%. De estos sectores del MAP, el 29,39% fue para crecimiento económico, el 18,67% fue para acción humanitaria, el 4,76% para género en desarrollo, el 21,48% para construcción de paz, para agua y saneamiento el 17% y el 7,73% para sectores no priorizados en el MAP.

Figura 39

Total de ayuda presupuestada y desembolsada de la AECID entre 2011 y 2013

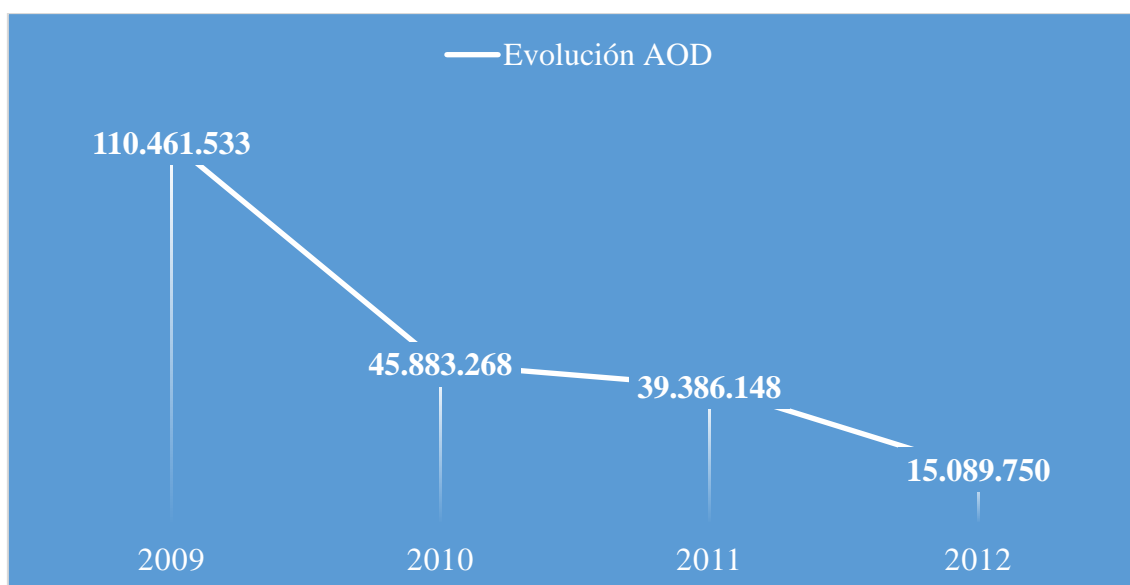


Nota. Total de la ayuda presupuestada y desembolsada por la AECID de 2011 a 2013. Elaboración Propia. Tomado de Revisión Intermedia *MAP España-Colombia* (p. 52), 2011-2014, Cooperación Española y Gobierno de Colombia.

Sin embargo, durante estos años, la cooperación española en Colombia sufrió una reducción en la AOD, la cual coincidió con el impacto de la crisis económica en España. Si en 2009 la ayuda otorgada fue de 110.461.533 euros, en 2012 llegó a variar hasta un 86%. Aun así, a pesar de los recortes, la AECID en Colombia pudo ejecutar su planificación para su último año.

Figura 40

Evolución de la Ayuda Oficial al Desarrollo Total Neta



Nota. Evolución del volumen de la AOD total neta desde 2009 a 2012. Elaboración propia. La AOD total neta, suma las contribuciones a OMUDES y la AOD bilateral bruta, más reembolsos. Tomado de Revisión Intermedia *MAP España-Colombia* (p. 52), 2011-2014, Cooperación Española y Gobierno de Colombia.

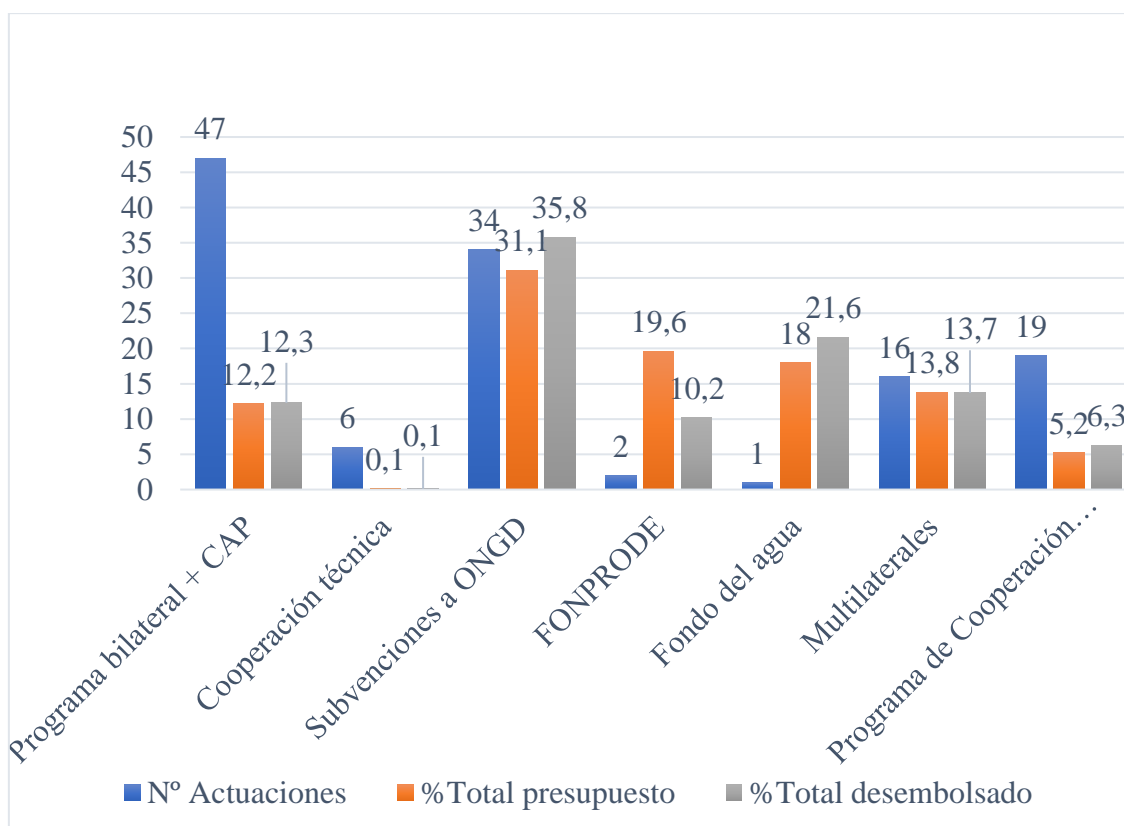
Analizando la canalización a través de las comunidades autónomas, se puede observar que su participación supuso el 23% de la AOD bruta durante 2011 y 2012. Según el Seguimiento del PACI 2012, el 76,10% de la AOD bilateral bruta se concentra en cuatro comunidades y el 23,90% entre Navarra, Asturias, La Rioja, Castilla y León, Extremadura, Aragón, Baleares, Canarias y Andalucía. Cabe destacar que, como España tiene un Plan Director, cada comunidad autónoma tiene el suyo propio. Ello no implica que no pudiera haber articulación y complementariedad con el MAP. No hubo contradicción sectorial entre los Planes de las comunidades con los de la cooperación española, debido a la generalidad de éstas. En el contexto durante esos años en el que la cooperación descentralizada había disminuido, se consideró que debieron alinearse mejor para no cometer duplicidades. Cataluña tuvo una estrategia de cooperación para Colombia, la cual no pudo desarrollarse debido a la reducción en el presupuesto. Las demás comunidades se rigieron por lo que marcaba su Plan Director. A nivel general, las comunidades consideraron el MAP una buena iniciativa, aunque ambiciosa para las

capacidades y recursos que tuvo cada comunidad. Las intervenciones de las comunidades se alinearon y coincidieron en un 60% con los componentes del MAP.

En Colombia, en los años que duró el MAP hubo diferentes modalidades de gestión. Según la OTC, la AOD desembolsada por la AECID entre 2011 y 2013, el 35,8% de la financiación fueron subvenciones a ONGDs, con 34 iniciativas, de las cuales siete ONGDs españolas recibieron el 80% de los recursos: Solidaridad Internacional, Intermón Oxfam, Fundación Humanismo y Democracia, Cruz Roja Española, Movimiento por la Paz, Cáritas Española y CODESPA. El 13,7% fue por instrumentos multilaterales mediante 16 iniciativas: PNUD, Oficina de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) y ACNUR recibieron el 54,19%, Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) un 22,92%, Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de Estados Americanos (MAPP/OEA) el 11,46% y otros organismos el 11,44% restante. Dentro de los proyectos bilaterales hubo cinco acciones, todas del sector construcción de paz, bajo alguna institución pública del Estado de Colombia: Unidad de Restitución de Tierras, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y el Ministerio de Justicia y del Derecho. Se apoyaron 47 iniciativas mediante proyectos bilaterales, lo que supuso un 12,3% del total de la AOD de la AECID de Colombia. El Fondo de Agua fue el 21,6%, con el Programa de Agua y Saneamiento para el sector rural, que supusieron ocho intervenciones. En total fueron casi 14 millones de euros desembolsados para este último. FONPRODE representó el 10,2% de la AOD desembolsada con el fondo *Apoyo y fortalecimiento del fondo de capital de riesgo* y *Fondo Amerigo Venture*.

Figura 41

Ayuda Oficial al Desarrollo presupuestada y desembolsada entre 2011 y 2014



Nota. AOD presupuestada y desembolsada de España en Colombia entre 2011 y 2014. Elaboración propia. Tomado de Revisión Intermedia *MAP España-Colombia* (p. 61), 2011-2014, Cooperación Española y Gobierno de Colombia.

Tras la lectura del MAP se comprueba qué intervenciones e instrumentos de la cooperación española podrían ser más oportunos aplicar en cada sector. Se plantean proyectos y programas bilaterales de AECID para fortalecer el Estado y financiación a ONGDs para las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), financiación a fondos canasta e instrumentos de ayuda programática. En el caso de Género en Desarrollo, los instrumentos fueron programas bilaterales de AECID para instituciones públicas y sus políticas de igualdad de género, subvenciones a ONGDs para fortalecer organizaciones de mujeres y feministas, y menos a ONU Mujeres. En Crecimiento Económico para la Reducción de la Pobreza se estableció el FONPRODE que, como instrumento reembolsable, pudo sumarse a consolidar el tejido productivo, intervenciones AECID,

subvenciones a ONGDs y Cooperación técnica. En el sector Agua y Saneamiento las intervenciones se realizaron sólo mediante el Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento (FCAS).

Se visibiliza que Construcción de Paz y Género en Desarrollo canalizaron la mayoría de sus recursos mediante subvenciones a ONGDs españolas. El 58,92% de los fondos en el sector Construcción de Paz se desembolsó por esta vía, el 26,31% por proyectos bilaterales y el 14,71% por multilaterales. En total se presupuestaron 16.505.201 euros de los cuales se desembolsaron casi catorce millones de euros. Para Género en Desarrollo, la ayuda se distribuyó mediante dos canales: uno del 74% de los recursos por subvenciones a ONGDs y otro del 26% por proyectos bilaterales, principalmente con la Cooperación Humanas¹²⁰. En total se presupuestaron 3.659.371 euros, de los que se desembolsaron 3.139.646 euros. Dentro del sector de Crecimiento Económico para la Reducción de la Pobreza, el instrumento FONPRODE fue del 67% de los fondos presupuestados y el 47% de la AOD desembolsada dentro del sector. El porcentaje de recursos restantes se desembolsó por ONGDs (37%), proyectos bilaterales (11%) y multilaterales (3%). Fue el único sector que contó con un porcentaje de fondos para la investigación para el desarrollo, un 1% de recursos desembolsados para ello. En total fueron 22 millones y medio de euros, de los cuales se desembolsaron casi 14 millones de euros. Dentro de la Ayuda Humanitaria, los instrumentos fueron las ONGDs españolas, canalizando el 49% de los fondos, unos 6.844.737 euros, y los organismos multilaterales con el 44%, que supusieron 6 millones de euros desembolsados. Un 7% se repartió vía bilateral. En total se presupuestaron para esta área 14.350.987 euros, de los que se desembolsaron 13.850.987 euros. En cuanto sectores que no eran del MAP, la mayoría fueron al sector de investigación para el desarrollo (70%) y un 6% del total de la AOD desembolsada por la AECID. También se destacaron acciones bilaterales dentro de Gobernabilidad Democrática y Cultura y Desarrollo, un 19%. Para las acciones que no eran del MAP se presupuestaron 6 millones de euros y se desembolsaron 5 millones y medio de euros, lo que supuso un monto superior al que se destinó para Género en Desarrollo.

¹²⁰ Operadora de los recursos con los que se refuerza la Alta Consejería de Equidad para la Mujer, por ser ésta una entidad Consejera de la Presidencia de la República sin capacidad de ejecución presupuestaria.

1.1.3. Análisis de los resultados de desarrollo

A continuación, se abordan los resultados de desarrollo a través de la adecuación de las intervenciones a los resultados de desarrollo priorizados en el MAP, un análisis pormenorizado de los logros en cada uno de los doce resultados y los avances en materia de incorporación de los enfoques transversales.

Para cada sector, el MAP planteó unos componentes que se desglosaban en líneas de acción. Esos componentes se asociaban a uno de los doce resultados de desarrollo reconocidos en el Plan Nacional de Desarrollo a los que la Cooperación Española quiso contribuir.

De este modo, para el sector de Construcción de Paz se identificaron tres resultados del Plan Nacional de Desarrollo. El resultado 1 fue la consolidación de la institucionalidad y la sociedad civil para garantizar el goce de los derechos de las víctimas y la población vulnerable, así como el acceso a la justicia y la convivencia. Para ello, la OTC de la AECID en Colombia trabajó desde dos componentes: Gobernabilidad para la paz y Derechos humanos y justicia. El primero tuvo cuatro líneas: verdad, justicia, reparación y garantías para no repetir; transparencia y control político; diálogo social y participación ciudadana; desarme, desmovilización y reintegración. Y el segundo siguió la línea de la no discriminación, de diálogo social y hacer partícipe a los ciudadanos. Este resultado representó el 8,24% del total de la financiación desembolsada vía proyectos bilaterales, de las que se destacan acciones con el Gobierno Nacional como el apoyo a las políticas públicas de tierras en Colombia mediante la Unidad de Restitución de Tierras, y el apoyo a la consolidación de los derechos de las víctimas en el marco de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras mediante la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas en Colombia. Para este resultado, se elaboraron 9 indicadores, de los cuales cuatro se lograron: uno de forma parcial, dos seguían en proceso, otro no se logró y sobre un último no existen datos. La AECID contribuyó con su apoyo y su incidencia política a la creación de la Unidad de Víctimas –aunque la Unidad respondió que ha sido más voluntad del Gobierno Nacional y la inyección de recursos internos y de otros donantes, que trascendían los aportes de la cooperación española–. Si la Unidad de Víctimas tuvo un presupuesto de 1,5 billones de pesos, la AECID aportó 1,3 billones de pesos. La Unidad de Víctimas entregó indemnizaciones a 255.316 víctimas del desplazamiento forzado. No se puede destacar la contribución directa de la AECID a estos logros por

cómo se formularon esos dos indicadores, ya que no permitieron reflejar el impulso de la cooperación española para fortalecer las organizaciones de víctimas, su parte esencial en la efectividad de la Ley de Víctimas y su respaldo para acercar el Estado y las organizaciones de la Sociedad Civil exigiendo derechos en este campo. En cuanto a la creación y puesta en marcha de la Unidad Administrativa de Restitución de Tierras, sí tuvo una aportación directa de la cooperación española contribuyendo a la contratación de personal e infraestructuras. El indicador sobre la restitución de tierras fue logrado a tiempo parcial, en el sentido que, aunque se sancionó un Decreto Reglamentario de Víctimas y Restitución de Tierras, no se confirmó que fuera un proceso que tuviera en cuenta a los pueblos indígenas y afrodescendientes. Sobre el goce efectivo de derechos a las víctimas del conflicto armado, no se registró avance ni por la AECID ni por el Gobierno de Colombia. Entre otro de los indicadores se muestra la consecución de un Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas mediante la Resolución 388 del 10 de mayo de 2013, como señala el borrador de la Memoria 2012. Sin embargo, es un indicador no alcanzado con recursos de la cooperación española. Para la Ley de Justicia y Paz no se tuvieron acciones directas de la AECID para la consecución de esta. Pero, sí de manera indirecta mediante el Fondo de Justicia Transicional, el convenio Centro Internacional de Toledo para la Paz (CIT PAX¹²¹) y acciones de la MAPP/OEA. Y, finalmente, para el último indicador sobre el Fondo de Justicia Transicional gestionado por el PNUD, contribuyó indirectamente¹²².

El resultado 2 se adoptó desde Derechos Humanos y Justicia, bajo tres líneas de actuación: promoción y protección de los derechos humanos y prevención de las violaciones; lucha contra la impunidad y acceso a la justicia; y la no discriminación. Se apoyaron nueve iniciativas, representando el 7,18% del total de la financiación

¹²¹ Fundación sin ánimo de lucro que da seguimiento y analiza las medidas e iniciativas para la construcción de la paz, marcos legales de justicia y políticas públicas en la atención y reparación de víctimas.

¹²² En 2007, la AECID tuvo un papel fundamental en la creación del Fondo, apostando como instrumento de justicia y convivencia. Actualmente, España participa en el comité y en los demás espacios decisivos para la coordinación de los donantes. Sin embargo, la Cooperación Española no aportó recursos al Fondo durante los tres últimos años del presente MAP.

desembolsada vía proyectos bilaterales. Entre las acciones se destacaron: el Programa de promoción y protección de los derechos humanos en Colombia, gestionado por el PNUD; el Programa de fortalecimiento del acceso a la justicia en Colombia; y el Programa integral para la restitución de los derechos de las víctimas, las desapariciones forzadas y ejecuciones, para el fortalecimiento de la democracia y el Estado de derecho, a través del Convenio con Intermón Oxfam. Para este resultado se desarrollaron 11 indicadores: tres alcanzados, tres parcialmente, uno no alcanzado, tres en proceso y un último sin datos. Una de las grandes aportaciones de la AECID, que responde a uno de esos indicadores, estuvo relacionado con la formulación de una *política pública integral de derechos humanos y derecho internacional humanitario*. Esto hizo señalar a la cooperación española como un aliado estratégico, como socio cofundador de la propuesta, por su apoyo económico, político, técnico y metodológico para elaborar el documento. Aun así, se consideró un logro parcial porque el Gobierno Nacional continuaba trabajando en el desarrollo del Decreto que adoptara la política pública. Sobre el sistema integral de protección a líderes sociales y defensores de los derechos humanos, que la AECID apoyó por medio de la PNUD, no se obtuvo aportes suficientes para considerarlo un logro. El indicador de política criminal no se alcanzó. Referente a la *estrategia de acceso a la justicia que contemple la desconcentración geográfica de los servicios judiciales*, la AECID colaboró con el Ministerio de Justicia. Se publicó la *Guía para la incorporación e implementación de la política de acceso a la justicia en los planes de desarrollo departamentales, distritales y municipales*, con el apoyo de la AECID. Asimismo, colaboró en el diseño del Sistema Local de Coordinación de Justicia para el acceso a personas en situación de vulnerabilidad, y en la *Guía de litigio estratégico para víctimas de violaciones de derechos humanos*. Sobre los indicadores que trataban sobre las acciones con los grupos étnicos, no se reportaron acciones directas para su logro, aunque hubo ocho iniciativas dirigidas al fortalecimiento de comunidades afrodescendientes e indígenas, como el convenio con el Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África (IEPALA) y la Fundación para la Formación de Líderes Afrocolombianos (AFROLIDER¹²³). Se destacó la colaboración de la AECID en el proyecto *Red de*

¹²³ IEPALA, a través del *fortalecimiento de capacidades humanas e institucionales de las poblaciones indígenas guaraníes y de afrodescendientes*. AFROLIDER, con el *observatorio de territorios étnicos en contextos de cambio sociocultural y disputas por el territorio*.

protección especial – Colombia: garantías y oportunidades para niños y niñas afectados por el conflicto armado que adelanta la organización ABENIN-BENPOSTA.

El resultado 3, es el último dentro de este sector. Éste recibió el 5,37% de los fondos dentro del sector, siendo el componente de Culturas de Paz, Educación para la paz y Transformación pacífica de los conflictos el menos trabajado. Dentro del componente de Culturas de Paz, existieron dos indicadores, de los cuales uno no se alcanzó y otro estaba en proceso. No se registraron avances en la materia. No hubo presupuesto durante los últimos años para el impulso de esta línea de acción. La Oficina Técnica de la AECID en Colombia reconoció que, si se produjera un acuerdo final con las guerrillas, este componente debía ser fortalecido para poder responder a nuevos retos que deriven de éste.

En cuanto al sector Género en Desarrollo¹²⁴ se establecieron tres resultados. Para responder al resultado 1 de este sector, se apoyaron dos proyectos con subvenciones a ONGDs. No se pudo evaluar las cifras que respondían a los indicadores de este resultado, pero, sí hubo una serie de acciones apoyadas por la AECID que aportaron significativamente a los indicadores, como fue el apoyo a la formación de Comisarías de Familia para la protección en casos de violencia contra las mujeres con la Alcaldía de Cali, el proyecto con la organización Iniciativas de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ICID) – Taller Abierto en el cual se logró progresar en el acompañamiento y asesoría psicojurídica a mujeres que han sido víctimas de violencia en el Valle del Cauca y Cauca, y el apoyo de la AECID en el marco del Convenio de asociación entre la AECID, Corporación Humanas y Ministerio de Justicia para la formación de funcionarios en tema de violencia y el apoyo técnico en la redacción de sentencias judiciales en violencia sexual. En el marco del Convenio actual con la AECID se estuvo trabajando en una investigación sobre el feminicidio en Colombia, representado casos de mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado. En lo referente a la prevención y atención para las mujeres víctimas de violencia, se puede decir que se alcanzó parcialmente con el apoyo de la AECID. Se apoyaron políticas locales de género y se crearon Secretarías de la Mujer de Bogotá, Cali y Quibdó, con el apoyo directo de la AECID. Sin embargo, no se contribuyó a la creación de un Observatorio Nacional de

¹²⁴ Dentro de este sector no se trabajó en función de los indicadores del MAP, sino en los establecidos en el Plan Sectorial de Género.

Violencias, puesto que no era una acción priorizada con la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (ACPEM).

Otro de los resultados de este sector, fue en 2012, con la Política Pública Nacional de Equidad de Género para Mujeres y el Documento Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 161 Política de Género para las Mujeres, en 2013, mediante el cual se estableció el Plan de Acción para el período 2013-2016. La AECID contribuyó a este objetivo satisfactoriamente, apoyando a la Alta Consejería Presidencial de la Mujer, además de financiar la contratación de Asistencia Técnica para elaborar el Plan de Acción.

El último resultado, dentro de este sector, fue el apoyo a la ACPEM mediante el Programa de Género en Desarrollo y el Proyecto Promoción de Políticas Públicas de Igualdad de Género en Colombia. Asimismo, se concentraron recursos en el fomento de la participación de las mujeres en espacios de toma de decisiones e incidencias para el posicionamiento de las agendas de las mujeres, destacando el Convenio con Intermón Oxfam para la Formación y empoderamiento de mujeres populares para la construcción de nuevas ciudadanías, el proyecto Promoción de la Equidad de Género y Prevención de las violencias contra las mujeres, el cual ejecutó la organización de ICID-Taller Abierto.

En lo que a Crecimiento Económico para la Reducción de la Pobreza se refiere, se observaron tres resultados. Según la OTC en Colombia, se apoyaron 17 iniciativas desembolsadas en FONPRODE, y dos iniciativas de ONGDs: el Convenio con CODESPA para la Creación y consolidación de microempresas y promoción e institucionalización de micro finanzas populares en zonas urbano marginales y rurales, y el Convenio con la Fundación Humanismo y Democracia para la Mejora de la estabilización social e integración de grupos étnicos afectados por el conflicto a través del acceso al agua potable, la generación de ingresos y la sostenibilidad ambiental en comunidades rurales. A través de los programas ERICA y DIRENA, apoyados por la AECID, se planteó un nuevo modelo de cooperación internacional. Por un lado, reuniendo instituciones públicas, privadas y académicas apostando en la lucha contra la inequidad a través del desarrollo empresarial, tecnológico y local. Y por otro, intercambiando y transfiriendo conocimientos para el desarrollo e implementación de proyectos conjuntos con instituciones españolas, permitiendo relaciones más horizontales de la cooperación, trascendiendo la lógica de los proyectos y apuntando a un modelo de cooperación al desarrollo integral. Según la OTC en Colombia, la AECID participó en la

elaboración de los borradores del Programa ART-REDES¹²⁵. La OTC en Colombia, destacó la contribución en el Fondo de Concesión de Microcrédito y Convenios de CODESPA. Referente a los Fondos FONPRODE, se destaca el trabajo con el Fondo de Capital de Riesgo Progres Capital¹²⁶. Sobre el emprendimiento cultural, la cooperación española se relacionó con el trabajo de Patrimonio mediante Escuelas Taller. El Ministerio de Cultura señaló que España marcó una gran diferencia con respecto a la cooperación de otros países, cooperando mucho en estos temas, tanto económica como técnicamente, enseñando, también, el saber hacer las cosas y aprendiendo, de este modo, de las legislaciones, estrategias, conceptualizaciones y formas de abordar los distintos ámbitos del patrimonio. Para el Ministerio de Cultura, fue un caso exitoso de cooperación apoyado mediante el Programa Escuelas Taller, en el que se fueron retirando los fondos, asumiendo la labor la entidad nacional y llegando a una apropiación local autosostenible. Sin embargo, la mayor parte de los indicadores de estas acciones no se alcanzaron a nivel nacional (sí a nivel local), no fueron acciones evidentes apoyadas por la AECID, no se reportaron datos que permitieran dar cuenta del grado del avance, no se contribuyó de manera directa o incluso la OTC no dispuso de información debido a la información precisa de algunas contrapartes. Pero no todo es negativo. Hay que destacar, según la OTC, que no lo que representa mayor presupuesto es lo más estratégico, haciendo alusión a las Escuelas Taller que tuvieron un presupuesto interesante en muchas OTC, pero en Colombia descendió debido a la apropiación nacional. Y es que, con muy poco presupuesto se le prestó atención, dando lugar a una sostenibilidad del programa que con el apoyo nacional se afianzaron recursos, lo cual fue muy positivo.

Sobre el tema de empresas y derechos humanos, la OTC de la AECID en Colombia señala que hubo avances. El Borrador de Memoria 2012, estableció que la formación en este campo se llevó a cabo en 2012. Se aprobó un proyecto con la Consultora Sustentia, Innovación Social para la elaboración de un *Cuaderno Guía De los principios rectores ONU sobre empresas y derechos humanos* en 2013. Se realizó un

¹²⁵ Estos fueron paralizados por el Gobierno en el momento que se incluyó el tema desarrollo rural/territorial en la agenda de negociación de La Habana.

¹²⁶ Los fondos de capital de riesgos son medios financieros que permiten a un grupo de inversionistas conformar un fondo para invertir en empresas o proyectos como *start-up* o empresas pequeñas que necesitan una expansión, ya que se prevé una alta rentabilidad.

proceso de capacitación y sensibilización con autoridades locales en el que el Programa Presidencial de Derechos Humanos fue un aliado institucional. En este Programa se redactó un capítulo de Empresas y Derechos Humanos, incluido en los lineamientos de la Política Pública Nacional de Derechos Humanos. Y, por último, se generó una alianza con la Cámara de Comercio Hispano Colombiana y el Ministerio de Trabajo implementando planes de equidad en las empresas españolas que tuvieron presencia en Colombia. Desde la Cámara se señaló que para la elaboración del nuevo MAP, las empresas deberían tener una participación más activa por ser agentes claves en el desarrollo del país. Además, destacó la posible idea de que algunas empresas españolas recibieran concesiones ya licitadas, por lo que habría que contar con las ONGDs como aliados estratégicos para consultarles sobre temas medioambientales, relación con comunidades o temas de seguridad.

Para el sector de Agua y Saneamiento Básico se realizaron 8 intervenciones¹²⁷ en el FCAS, impulsado por el Ministerio de Vivienda, que no respondieron directamente a ninguno de los resultados del MAP, ni fueron claras sus acciones, componentes y líneas de acción que se establecían en el Marco. Para la AECID de Colombia, las intervenciones se ubicaron en las líneas de *Infraestructura para la habitabilidad al sistema de desarrollo de agua potable y saneamiento básico rural y periurbano e Infraestructura a la gestión y protección del recurso hídrico*.

Durante la fecha del MAP, la mayoría de los programas de este sector estaban en fase de adjudicación de obra, siendo identificados después de la elaboración del Marco. Por ello, no se tuvieron actividades previstas para la consecución de los objetivos. La mayoría de los proyectos deberían ubicarse en la línea de acceso al agua potable y saneamiento y otros en la de gestión de recursos hídricos. Según la OTC en Colombia, en algunos proyectos se incluyó el fortalecimiento empresarial de las instituciones que prestaron el servicio, refiriéndose a la consolidación institucional que, con acuerdo a la legislación nacional, pueden ser entidades públicas, privadas o mixtas.

Tanto el Ministerio de Vivienda como la APC, valoraron positivamente los FCAS, ya que reflejaron una coherencia de prioridades entre los dos gobiernos y una

¹²⁷ COL15 (Nelson Mandela), COL16 (Albornoz), COL17 (Hidráulico Sanitario Cartagena), COL18 (Todos por el Pacífico, Chocó), COL19 (Bastidas – Santa María), COL21 (Cordón Ambiental), COL22 (Multiveredal Pacífico) y COL35 (Sector Rural).

coordinación y alineación con los principios de la Agenda París. No obstante, los resultados no fueron los esperados. La ejecución resultó ser baja por la falta de agilidad de los Comités de Gestión para la toma de decisiones e instancias de consulta innecesarias, por dificultades operativas que ocasionaron retrasos en los proyectos, y por obstáculos en algunos proyectos que no comenzaron la ejecución por razones técnicas.

En general, no se contó con datos para valorar el alcance de los indicadores, y alguno no se consiguió porque se hacía referencia a una Política Nacional de Recursos Hidrobiológicos¹²⁸ que aún no existía en el país. Los indicadores sobre la construcción de obras de agua y saneamiento contaron con la contribución directa de la AECID.

1.1.4. Resoluciones, consecuencias y desenlaces

El MAP se basó en el consenso alcanzado de la Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra, delimitado por el Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012, apostando por una cooperación dirigida a resultados, rendición de cuentas y diálogo

¹²⁸ El documento Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos (PNGIBSE) establece como actividad priorizada en 2014 la “Formulación de política nacional de recursos hidrobiológicos”. Existe el Decreto 281 de 2021, el cual se adiciona al Decreto 1076 de 2015, relacionado con la protección y conservación de tiburones, rayas marinas y quimeras. La Constitución Política de Colombia reconoce a todas las personas el derecho de disfrutar de un ambiente sano y otorga al Estado el deber de proteger la diversidad y conservar las zonas de especial importancia ecológica, en su artículo 79. Y en su artículo 334, otorga al Estado la capacidad de intervenir en la economía y en los temas de explotación de recursos naturales. En la Costa Pacífica Chocoana existe una zona de Pesca Artesanal, creada en 2008 como un área que buscaba cumplir la función de proteger la zona de pesca artesanal y promover el desarrollo sostenible. Pero algunos jueces, declararon que la delimitación no fue suficiente para la sobreexplotación de recursos. En la sentencia del 11 de junio de 2020, el Consejo de Estado afirmó que existía una negligencia por parte de algunas autoridades que no presentaban medios de prueba que permitían revelar actuaciones a proteger los recursos hidrobiológicos de zonas costeras.

entre los agentes de la cooperación española y sus socios. Se destaca la importancia del documento en realizar diagnósticos entre los actores de la cooperación española y los de Colombia para avanzar en una complementariedad de actuaciones. Asimismo, se sincronizaron los procesos de planificación y evaluación estratégica entre ambos países para aprender el uno del otro. El Marco enfatizó en identificar el diagnóstico, en el diseño y en la planificación, pero dejando atrás la implementación, la gestión de su desarrollo, el seguimiento y la evaluación.

Sin embargo, hay ciertos elementos que deben mejorarse. Los resultados deben contribuir a la finalidad de construir la paz en Colombia. No obstante, muchos de los procesos que el Marco da por supuestos, deben pulirse, como la gestión estratégica y de coordinación con Colombia y con los actores españoles. Para gestionar los procesos de diálogo, los resultados, la agenda de implementación de la eficacia y la calidad, la armonización y la redición de cuentas, es necesaria una estructura y unos procesos internos que la sustenten. Los cambios de dirección o discontinuidad en algunos procesos pudieron paralizar los avances, así como la escasa reflexión para adaptar las estrategias a los recortes del presupuesto y las posibilidades reales de la cooperación española. El MAP Colombia desarrolló un diagnóstico poco profundo en lo referente a las regiones y los datos estadísticos de las acciones de los actores en el país.

Por otra parte, el grado de apropiación y de autoridad sobre sus políticas de desarrollo en Colombia fue alto. El Gobierno de Colombia propuso relaciones más igualitarias entre los socios, delineado en su PND y en su Estrategia Nacional de Cooperación Internacional.

Se puede afirmar que existió una respuesta positiva en cuanto a las estrategias y políticas de alineamiento, teniendo en cuenta el MAP como instrumento que facilita el diálogo y la negociación para establecer unas líneas desde las que concentrar los recursos para un mayor impacto. En cuanto a la armonización entre los actores de la cooperación española, el Marco no fue una estrategia compartida, ni dispuso de una estructura responsable para su gestión, seguimiento y evaluación. Según desarrolló el Seguimiento PACI 2012, cuatro comunidades autónomas concentraron el 80% de la AOD bruta que éstas destinaron a Colombia: Comunidad de País Vasco, Comunidad de Cataluña, Comunidad de Madrid y Comunidad Valenciana. La mayoría de las acciones que se apoyaron desde estas comunidades correspondieron a las líneas del MAP. Pero, esta alineación por sectores del MAP, no respondió a una coordinación entre los actores sino

a una coincidencia temática en el terreno de las estrategias de cooperación que cada comunidad tiene para el país colombiano. No se empleó el MAP Colombia como documento principal de referencia para definir las líneas en el país. Además, no se pudo constatar hasta qué nivel favoreció el MAP la armonización entre los donantes presentes en el país. Sí que fue mejor con respecto al período anterior desde que España se hizo cargo de la presidencia de donantes tras el G-24. La AECID creó la mesa de género y promovió el grupo de derechos humanos. Pero, según el Gobierno de Colombia, hubo una escasa articulación de los componentes europeos por concentrarse en las mismas áreas y con las mismas temáticas. La Delegación de la Unión Europea afirmó que hay un intento en avanzar a una división del trabajo, así como una dificultad en la articulación de la información.

El Marco estableció que el Grupo Estable de Coordinación en Terreno (GECT) debería tener la responsabilidad de intercambiar información sobre los resultados que los diferentes actores de la Cooperación Española van logrando. Sin embargo, no participaron activamente, y en su lugar se centraron en un acercamiento entre las partes o intercambio de información. Se señala la falta de un sistema de seguimiento y evaluación global, lo que hubiera permitido disponer de datos, facilitando, así, el análisis de información y esbozando avances en torno a los indicadores de los resultados de la Matriz de Gestión para los Resultados de Desarrollo.

Una cuestión que resaltar son los indicadores que se establecieron. A nivel evaluativo, se formularon un gran número de ellos lo que conllevó una escasa agilidad y compleja medición para el seguimiento y la planificación. Algunos de los indicadores se formularon con perspectiva a los resultados de desarrollo del país cuya consecuencia fue más allá de los esfuerzos de la cooperación internacional y, por ende, trascendió la asistencia que la cooperación española pudo dar. Según el Gobierno de Colombia, España debía haber tenido sus propios indicadores para medirse a sí misma y fijar cuál fue su colaboración concreta al desarrollo del país. Además, los indicadores fueron de carácter cuantitativo o productos específicos que rebasaron la lógica de las mediaciones y no permitieron reflejar procesos.

No obstante, la rendición de cuentas del MAP recogió de forma clara la importancia del intercambio de información de los avances en las intervenciones realizadas, las consecuencias y las contribuciones a los resultados en el desarrollo entre ambos países mediante la Comisión de Planificación y Seguimiento. A pesar de ello,

Colombia valoró los espacios de articulación y seguimiento al MAP como insuficientes. Las evaluaciones que se establecieron a los Convenios a ONGDs y las actuaciones bilaterales tuvieron una cantidad baja de evaluaciones. No se constató la participación de la cooperación española en misiones multidonante de identificación, evaluación o seguimiento, más allá de la Misión de la Delegación de la Unión Europea en 2013 al Cauca.

Los componentes y líneas de acción por sectores tuvieron lógica con los resultados a los que pretendía contribuir. Pero, en la práctica, esa lógica se pudo ver desvirtuada por unos componentes y líneas más desarrolladas que otras. La clasificación por componentes y líneas de acción elaboradas en el Marco no parecieron ser la referencia para organizar el trabajo en todos los sectores. Aunque no restó efectividad, reveló que lo previsto no se adecuó a lo que de verdad hicieron los sectores en la práctica. Género en Desarrollo se rigió por factores que se implementaron en el Plan de Actuación Sectorial de Género, el cual tuvo coherencia con el MAP, pero se ajustó al trabajo del sector a un nuevo diagnóstico y a unas líneas de acción reformuladas. Podría tener sentido si los ajustes hubieran respondido a que, durante la etapa de aplicación del MAP, se hubiera encontrado que cambió el contexto de tal forma que no se hubiera justificado invertir en algunas líneas y resaltar otras. Aun así, en la práctica se constató que este sector tuvo un índice muy alto de políticas públicas. Agua y Saneamiento fue un sector en el que, si cuyas obras apoyadas dentro del área debían responder a uno de los sectores del MAP, no se observó la conexión de los proyectos con los componentes y líneas de acción. No llegó a entenderse por qué se incluyó la Gestión Integral de Recursos Hídricos o líneas relacionadas con planes participativos, gestión de riesgos, que no respondían a la ventaja comparativa de la cooperación española en este ámbito y que no hubo esfuerzos por estimularlas dentro del sector. El sector Construcción de Paz y Crecimiento Económico para Reducir la Pobreza sí tuvo una estructuración en el marco de los componentes y líneas de acción del MAP. Se observó el apoyo a ámbitos de trabajo como el caso de los Fondos Canasta del PNUD, el apoyo a la Unidad de Víctimas y la Unidad de Tierras, entre otros.

Y es que, debe resaltarse el papel fundamental desempeñado por la cooperación española en el impulso y apoyo de políticas públicas y fortalecimiento institucional del Estado colombiano. La Ley de Víctima y Tierras, el Fondo Canasta de Justicia Transicional, la construcción de lineamientos de políticas públicas en derechos humanos

y la formulación de la política para la igualdad de género. El tema de Género, a pesar de que contó con menos recursos, tuvo un gran apoyo de la cooperación española durante la elaboración de políticas públicas. ONU Mujeres y la cooperación sueca fueron socios estratégicos del Estado colombiano para establecer el tema en la agenda nacional y territorial.

El Gobierno colombiano valoró los grandes aportes de los proyectos de agua y saneamiento por parte de España, siendo éste el único país que trabaja en este tema, destacando el proyecto Nelson Mandela.

El sector de Crecimiento Económico para reducir la pobreza fue destacado por los modelos de cooperación basados en relaciones horizontales con sus socios, la transferencia de conocimiento para el fortalecimiento institucional y estrategias mediante los Programas ERICA y DIRENA.

A nivel general, se observó que se asumieron supuestos de partida que no se cumplieron en la práctica. La cooperación española tiene una estructura compleja, su variedad de modelos y herramientas es una oportunidad y un obstáculo. El MAP tampoco puede evaluarse en un sentido estricto como la capacidad para ejercer cambios en la sociedad. Sin embargo, la serie de supuestos que deberían haber contribuido a ello, se verificó que tuvo una fractura por el conjunto de actores de la cooperación española que no estuvo alineado con el MAP y no respondieron a sus estrategias complementándose y dividiéndose el trabajo. Faltó una mayor dimensión de la gestión interna y clarificación de la estructura para haber podido valorar la contribución efectiva de la cooperación española. En lo que se refiere al diseño del MAP, éste fue adecuado a la metodología y elementos clave promovidos por la agenda internacional dentro del Plan Director de la cooperación española. Es considerado un documento de utilidad, aunque enfatizó más en la concentración sectorial en lugar de los procesos y mecanismos de su gestión, lo que dificultó la forma de gestionar la cooperación española, en base al MAP, al no establecerse la división de trabajo para favorecer la complementariedad de los actores de cara a los resultados que el Marco propuso. Los procesos internos de coordinación entre ambos países y los agentes de cooperación no fueron priorizados en la gestión como recursos para el seguimiento y la toma de decisiones para las acciones y las prioridades necesarias en cada momento debido a los cambios de escenario continuos que se desarrollan en los países, como los procesos de paz y la reducción en los presupuestos por parte de España, lo cual pudo restar impacto. Sin embargo, a pesar de estas

debilidades, se consiguió una mayor concentración sectorial y se apoyaron intervenciones estratégicas para Colombia colocando a la cooperación española como socio político estratégico para el país.

1.2. Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) 2011-2014

El FONPRODE comenzó en 2011, culminando la reforma del Fondo de Ayuda al Desarrollo e impregnando al Fondo para la Concesión de Microcréditos. Esto supuso un gran avance en la cooperación española, debido a que proporcionó una herramienta coherente a los requerimientos de eficacia, coherencia y transparencia que ordena la ayuda al desarrollo. El Fondo heredó los activos, las obligaciones y los derechos del Fondo de Microcréditos y parte del Fondo de la Ayuda al Desarrollo.

El FONPRODE es un instrumento propio de la cooperación española el cual establece como meta erradicar la pobreza, disminuir las desigualdades e inquietudes sociales entre personas y comunidades, impulsar la igualdad de género, la defensa de los derechos humanos, así como el desarrollo humano y sostenible de los países empobrecidos.

El Fondo es una de las principales herramientas financieras de la cooperación española. Administrado por la AECID, garantiza la capacidad de respuesta a las necesidades y objetivos establecidos por la política española de cooperación al desarrollo, concretándose como uno de los canales de ejecución de ayuda al desarrollo primordiales.

Este Fondo, que entra en vigor en 2011, financia un crecido número de operaciones de naturaleza reembolsable y no reembolsable, tanto de deuda como de capital. Las operaciones no reembolsables son a organismos multilaterales e instituciones financieras internacionales de desarrollo, iniciativas y programas de Naciones Unidas o contribuciones de carácter bilateral. En cuanto a las operaciones reembolsables, una parte significativa se invierte en el sector de las microfinanzas, préstamos, fondos de inversión en sectores como seguridad alimentaria, energías renovables, agricultura o desarrollo de micro pequeña y mediana empresa (MIPYME). El Fondo puede financiarse mediante

devoluciones, intereses y dividendos que obtenga como respuesta de las operaciones de carácter reembolsable que realice.

El FONPRODE se programa en el escenario de la reforma del FAD, planteado en la Ley Reguladora de la gestión de la Deuda Externa 38/2006, y aceptada a trámite legislativo en Consejo de ministros en diciembre de 2010. El Fondo, pues, se creó a través de la Ley 36/2010, la cual entró en vigor en 2011 y que se modificó en 2014 por medio de la Ley 8/2014. Su objetivo fue modernizar la estructura institucional de la cooperación española y responder a las demandas de la Agencia de Eficacia de la Ayuda, bajo el legado, como dicho anteriormente, los activos y pasivos de la cooperación del FAD y el del FCM. Lo que se pretendía era desvincular la política comercial de la política de cooperación, creando un modo concreto, el Fondo de Internacionalización empresarial (FIEM), y evolucionar a la eliminación de la ayuda ligada. Las actividades del FONPRODE no pueden ser ligadas (Realidad Ayuda, 2021).

En el marco legal se ordena el carácter del Fondo al servicio de los propósitos de la política de desarrollo. Por ende, debe integrarse en los marcos de planificación de la política española de cooperación internacional para el desarrollo, como el Plan Director, Planes Anuales de Cooperación Internacional, Estrategias Sectoriales, MAP y otros documentos de planificación, y estar dirigido a la consecución de las metas, directrices e indicaciones concretadas en ellos, así como en la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Además, debe circunscribirse a los países y regiones establecidos como socios de la cooperación española dentro del Plan Director, a los organismos multilaterales e instituciones internacionales de desarrollo.

El FONPRODE se crea para responder de manera rápida y eficaz a la agenda internacional de desarrollo derivada de la Declaración de París, el Código Europeo de Conducta, la Agenda de Acción de Accra y la Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo.

Este marco legal concreta el tipo de operaciones que se podrán realizar con el FONPRODE estableciendo dos métodos:

- Cooperación reembolsable, computable como *activo financiero*¹²⁹, sin déficit público español.
- Cooperación no reembolsable, con impacto en déficit público.

Su método principal es la ayuda reembolsable, debido a que es el único medio en España para canalizar esta ayuda. En este ámbito, se sitúan operaciones de microfinanzas y de capital, además de préstamos o participaciones en fondos de inversión en sectores como seguridad alimentaria, energías renovables, agricultura o desarrollo en PYMEs (Realidad Ayuda, 2021).

En la Ley de Presupuestos Generales del Estado se establece anualmente la dotación presupuestaria del FONPRODE y el importe máximo de las aportaciones que podrán ser autorizadas en cada actividad. Además, las operaciones del FONPRODE están en línea con las Directrices del CAD de la OCDE sobre la desvinculación de la Ayuda. Las operaciones con cargo al Fondo financiero reembolsable computarán como AOD como acuerda el CAD. Los Presupuestos entre 2013 y 2016 decretaron que sólo podrían autorizarse con cargo de FONPRODE operaciones de carácter reembolsable, a pesar de que la Ley estableció que el Fondo pudiera disponer de donaciones¹³⁰ (Realidad Ayuda, 2021).

De esta manera, la cooperación española confiere una herramienta encaminada a provocar el aliciente del sector privado local de los países socios, un pilar de la Agenda de desarrollo del IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda de Busan y de los debates de la Agenda tras los Objetivos de Desarrollo del Milenio, así como prioridad de la cooperación española en el sector de Crecimiento Económico para la Reducción de la Pobreza.

La finalidad del FONPRODE es dotar a la cooperación española de un canal financiero eficaz, coherente y transparente acorde a los principios de la Declaración de París de Eficacia de Ayuda, del Código Europeo de Conducta y de la Agenda de Acción

¹²⁹ Títulos o anotaciones contables que dan el derecho al comprador de recibir un ingreso futuro procedente del vendedor.

¹³⁰ Aportaciones a organismos multilaterales e instituciones financieras internacionales de desarrollo, iniciativas y programas del sistema de Naciones Unidas, o bilaterales a Estados.

de Accra, así como alcanzar el 0,7% de la renta nacional bruta dirigido a la cooperación al desarrollo¹³¹.

Mediante el FONPRODE: se pueden financiar proyectos y programas, estrategias de ayuda programática con carácter de donación de Estado a Estado en los sectores prioritarios del Plan Director de la cooperación española; se pueden realizar contribuciones a organismos multilaterales de desarrollo no financieros; se pueden ejecutar asistencias técnicas y evaluaciones antes y después de los programas para garantizar su sostenibilidad, económica, social y ambiental, promocionando los derechos humanos; se pueden llevar a cabo aportaciones a fondos constituidos en instituciones financieras internacionales de desarrollo, dirigidos a necesidades básicas como salud, educación, acceso al agua potable y saneamiento, género, agricultura, desarrollo rural, seguridad alimentaria, sostenibilidad y cambio climático y fondos para países en situaciones de conflicto; y, por último, se pueden conceder créditos, préstamos y líneas de financiación en términos concesionales, incluidos microfinanzas, apoyo a la productividad, a instituciones financieras o vehículos de inversión financieras.

El FONPRODE tiene una dotación presupuestaria anual dentro de los Presupuestos Generales del Estado, asignada a la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, a quien corresponde su gestión. La AECID es la encargada de gestionar el fondo mediante la Oficina del FONPRODE. El Comité Ejecutivo es su principal órgano de gestión, vinculado al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación mediante la Secretaría de Estado y en el que participan otros ministerios y departamentos relacionados a la cooperación española, como el Ministerio de Economía.

¹³¹ FONPRODE, en 2011, quería lograr esta meta para 2015.

1.2.1. Actividad del año 2011

La Cartera FONPRODE se constituye de inversiones, mediante aportación a fondos, y préstamos. En la cartera de inversiones se incluyeron cinco aportaciones a varios fondos por 123 millones y medio. La más destacable es el fondo al Banco Europeo de Inversiones. En cuarto lugar, en proporción al flujo otorgado, se sitúa el Fondo Progresá Capital, en Colombia.

Tabla 23

Cartera de inversiones de la cooperación española 2011

PERCEPTOR	CARTERA DE INVERSIONES EN SU DIVISA	CARTERA DE DESEMBOLSOS EN CONTRAVALOR EN EUROS	PORCENTAJE DEL FONDO
Banco Europeo de Inversiones a Países de la Cuenca Sur Mediterráneo	100.000.000	100.000.000	80,93%
Fondo Progresá Capital (Colombia)	5.000.000	5.000.000	4,05%

Nota. Cartera FONPRODE – Instituto de Crédito Oficial (ICO). Elaboración propia. Tomado de *Informe de Gestión de FONPRODE* (p. 8), 2011, Instituto de Crédito Oficial.

Según el resumen de pagos por conceptos en este mismo año, entre los pagos por financiación no reembolsable se situó la aportación de capital al Banco Europeo de Inversiones y al Fondo Progresá Capital (Colombia), en primer y segundo lugar, siendo la misma cantidad y el 20,08% y el 1% respectivamente.

Como cobros de operaciones de microcréditos se estableció un total de 44.052.346,48 euros. De este fondo, se le otorgaron a Colombia, concretamente a BANCOLDEX y al Instituto de Fomento e Industria (IFI), 4.208.564,13 euros, siendo la tercera operación con mayor cantidad de veintinueve en su totalidad, solamente superada por el Banco Europeo y cinco operaciones en Ecuador.

Tabla 24*Cobros de operaciones de microcréditos de la cooperación española*

AGENTES	ÁREA	PRINCIPAL	INTERESES	COMISIONES	TOTAL
Banco Central Europeo	BCE	4.289.607,81	266.448,23	0,00	4.556.056,04
—	Ecuador	5.651.624,36	1.426.038,04	96.106,50	7.173.768,90
Banco de Comercio Exterior de Colombia (Bancoldex)	Colombia	1.558.959,09	932.515,96	0,00	2.491.475,05
IFI	Colombia	1.700.318,81	16.770,27		1.717.089,08
					4.208.564,13

Nota. Cobros operaciones de microcréditos – ICO. Elaboración propia. Tomado de *Informe de Gestión de FONPRODE* (p. 13), 2011, Instituto de Crédito Oficial.

Tabla 25*Cuentas de Crédito de Programas de Microcréditos de la cooperación española en Colombia*

DEUDORES POR PROGRAMAS DE MICROCRÉDITOS	CUENTAS DE CRÉDITO EN DIVISA	CUENTA DE CRÉDITO CONTRAVALOR EN EUROS	PORCENTAJE
Bancolex I	2.225.444,66		
Bancolex II	18.187.500,00		
Bancoldex III	27.184.000,00		
	47.596.944,66	36.785.643,91	8,49%

Nota. Cuentas de Crédito de Programas de Microcréditos – ICO. Elaboración propia. Tomado de *Informe de Gestión de FONPRODE* (p. 15), 2011, Instituto de Crédito Oficial.

Tabla 26*Cartera de inversiones financieras de la cooperación española en Colombia*

PERCEPTOR	MONEDA	CARTERA EN SU DIVIDA	CARTERA EN SU CONTRAVALOR EN EUROS	%
Fondo PROGRESA Capital (Colombia)	Euro	6.000.000,00	5.000.000,00	4,05%
TOTAL INVERSIONES FINANCIERAS	Euro	105.000.000,00	105.000.000,00	84,98%
	USD	24.019.835,00	18.563.903,70	15,02%

Nota. Cartera Inversiones Financieras – ICO. Elaboración Propia. Tomado de *Informe de Gestión de FONPRODE* (p. 18), 2011, Instituto de Crédito Oficial.

Tabla 27*Operaciones de cooperación financiera reembolsable de la cooperación española en Colombia*

OPERACIÓN	TIPO	PAÍS	INTERESES	APROBACIÓN	TOTAL
Fondo PROGRESA Capital	Inversión de capital	Colombia	PYMEs, salud, transporte, logística, agroindustria, ingeniería.	28-08-2010	5.000.000,00

Nota. Tabla de operaciones de cooperación financiera reembolsable (sin Fondo para la Concesión del Microcrédito). Elaboración propia. Tomado de *Informe de Gestión de FONPRODE* (p. 23), 2011, Instituto de Crédito Oficial.

Tabla 28

Cartera viva de operaciones de cooperación financiera reembolsable de la cooperación española en Colombia

ENTIDAD	APROBACIÓN	IMPORTE APROBADO	DEUDA VIVA 31-12-2011
Bancoldex	12-11-2001	12.020.240	3.656.079
	18-07-2003	15.000.000	1.719.566
	28-05-2008	20.000.000	21.009.352
Total Colombia		47.020.240	36.785.259

Nota. Tabla de cartera viva de operaciones de cooperación financiera reembolsable provenientes del Fondo para la Concesión del Microcrédito. Elaboración propia. Tomado de *Informe de Gestión de FONPRODE* (p. 29), 2011, Instituto de Crédito Oficial.

La actividad de microfinanzas de carácter reembolsable de FONPRODE se puede asemejar a un vehículo de inversión en microfinanzas que ejecuta a nivel micro¹³² y a nivel meso¹³³. Este respaldo de forma indirecta se encauza allanando recursos financieros a entidades nacionales o regionales de segundo piso¹³⁴ como bancos o uniones de crédito,

¹³² Financiación directa a las Instituciones de Microfinanzas, de primer piso.

¹³³ Financiación indirecta.

¹³⁴ Los bancos de segundo piso con instituciones financieras que no tratan directamente con los usuarios de los créditos, sino que realizan las colocaciones de los créditos por medio de intermediarios económicos, como el Banco Agrario de Colombia, siendo ésta la entidad con la que tiene la obligatoriedad del crédito desembolsado. Son bancos dirigidos por el Gobierno para programas de apoyo o financiamiento mediante bancos comerciales, por lo que no tienen entrada directa al público; para desarrollar sectores de la economía como la agricultura la industria e infraestructura; para solucionar problemas de financiamiento regional o municipal; o para fomentar actividades como las exportaciones, creación de empresas y desarrollo de proveedores. En Colombia, la banca de segundo piso es: Banco Colombiano de Comercio Exterior, Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo,

o a vehículos que orientan estos recursos a entidades de primer piso¹³⁵. Tanto la financiación directa como indirecta se puede otorgar con diferentes instrumentos: deuda, capital u otras herramientas de garantía.

La mayoría de las actuaciones microfinancieras de FONPRODE son actuaciones directas de deuda, concesión de préstamos a entidades microfinancieras de primer piso. A finales de 2011, la cartera en deuda invertida del FONPRODE ascendía a 560,5 millones de USD para un total de 117 operaciones de préstamo.

En cuanto a la concentración geográfica, la cartera directa de FONPRODE estaba invertida en 27 países. Del total de entidades beneficiarias directamente con recursos de FONPRODE, 70 fueron entidades de primer piso y 14 de segundo piso. Las 70 Instituciones de Microfinanzas prestatarias directas fueron principalmente de nivel 1 (entidades de más de 30 millones de USD en activos totales) (48 entidades que representaban el 68%) y nivel 2 (entidades entre 5 millones de dólares estadounidenses [USD] y 30 millones de USD en activos totales) (22 entidades que representaban el 32%), mediante las actuaciones indirectas el Fondo alcanzó a entidades pequeñas con más dificultad para el acceso a la financiación. Entre las 22 entidades prestatarias de FONPRODE de nivel 2, tres tuvieron un total de activos por debajo de 10 millones de USD, representando un 4% del total de entidades de primer piso financiadas por FONPRODE. Teniendo en cuenta las Instituciones de Microfinanzas prestatarias y subprestatarias, a través de vía indirecta, el total de la Instituciones de Microfinanzas con recursos de FONPRODE al final de 2011 fue de 186.

La cartera de FONPRODE estuvo principalmente en Latinoamérica, con el 52,6%, seguida de Europa, con el 22,4%. Perú concentró el 17% de la cartera total de FONPRODE microfinanzas, Bosnia y Herzegovina el 12%, Camboya el 9% y Colombia el 8%. El 69% de la cartera se concentró en 8 países, que concentraron a 44 de las 72 Instituciones de Microfinanzas prestatarias de primer piso.

Financiera del Desarrollo Territorial, Fondo Emprender, Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Fondo Nacional de Garantías.

¹³⁵ Instituciones que legalmente están autorizadas para realizar operaciones de ahorro, financieras, hipotecarias y de capitalización. Tienen relación directa con los clientes.

La cooperación española tiene una larga experiencia como Inversor Financiero de Desarrollo (IFD) en las microfinanzas, vía Fondo para la Concesión de Microcréditos y luego mediante FONPRODE. Además, la AECID por su ejecución en el FONPRODE es, en el marco de Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre (GCAP), IFD. Cuatro inversores financieros de desarrollo (Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo [BERD], Corporación Financiera Internacional [IFC] y Corporación para Inversiones Privadas en el Extranjero¹³⁶ [OPIC]), con la AECID, canalizaron en 2010 el 71% de los recursos.

Uno de los factores de la incorporación de la cooperación española en microfinanzas fue el aumento de las actividades bajo un enfoque multi-país o regional, participando en bancos regionales, multilaterales y fondos multidonantes¹³⁷. Y entre las ventajas de la financiación indirecta estuvieron las actividades en microfinanzas mediante los vehículos de inversión en microfinanzas que añadieron calidad por la inclusión gradual de la cooperación técnica a nivel regional, como el Fondo Microfinanzas BAfD encaminado a la transparencia financiera y el alcance rural, como la Asistencia Técnica unida a operaciones en El Salvador, Colombia y otras regiones de Centroamérica; además de otras actividades a través de recursos de la AECID.

Finalmente, la cooperación española también tiene relaciones con proyectos y organismos multilaterales. En 2011, España otorgó 300.000 euros mediante la financiación de FONPRODE a OACNUDH dirigido a la Oficina de Alto Comisionado en Colombia y Guatemala.

¹³⁶ Institución Financiera del Gobierno de EE. UU. Moviliza capital privado para ayudar a resolver problemas críticos de desarrollo.

¹³⁷ *Regional MSME Investment Fund for Saharan Africa SA, SICAV-SIF (REGMIFA), BAfD, Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), Banco de Desarrollo de El Salvador (BANDESAL).*

1.2.2. Actividad del año 2012

En este año, el Consejo de ministros de España pudo aprobar cuatro actuaciones de cooperación reembolsable financiadas con cargo al FONPRODE, como:

1. Contribución de capital al Fondo Amerigo Ventures Colombia, la cual fue aprobada por el Comité Ejecutivo del FONPRODE y autorizada por el Consejo de ministros, por un importe de 15 millones de dólares estadounidenses.
2. Participación de capital al Fondo de Infraestructura de Energía Renovable para América Latina, aprobada por un importe de 12 millones y medio de dólares estadounidenses.
3. Acuerdo España-Cooperación Andina de Fomento-Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) para promover las PYMEs en América Latina, con 50 millones de euros de importe.
4. Colaboración en el capital al Fondo Moringa S.C.A., SICAR, autorizada por un importe de 15 millones de euros.

Durante esta etapa, se formalizaron tres operaciones aprobadas por el Consejo de Ministros el año anterior. De estas actividades, dos tuvieron carácter reembolsable, siendo una la aportación de capital en el Fondo AMERIGO.

El Fondo Amerigo Ventures Colombia

Estuvo desarrollado como un Fondo de Capital Privado, regulado por la legislación colombiana, supervisado por la Superintendencia Financiera de Colombia y por *Axon Partners Group* como gestor profesional del Fondo¹³⁸. Entre los inversores ancla estuvieron la Cooperación Española, Telefónica y *Brightstar Corporation*, junto a Bancoldex y CAF.

El Fondo tuvo como meta desarrollar empresas emprendedoras colombianas que estuvieran en fases iniciales y centradas en la tecnología, información y comunicación.

¹³⁸ Firma española especializada en gestión de fondos de capital privado en el sector tecnológico. Tiene presencia en más de 80 países y se encuentra entre las cinco firmas con mejores retornos en activos alternativos en Europa.

La cooperación española perseguía contribuir a promocionar PYMEs colombianas en ese sector para contribuir al crecimiento económico y desarrollo del país, además de la cohesión social y la reducción de la desigualdad. Asimismo, pretendía favorecer a los más pobres con acceso a la tecnología, dirigiéndose al bienestar, inserción socioeconómica, modernizando la productividad del país desde exportaciones de materias primas hacia productos tecnológicos de más valor, lo que repercutiría en mayor ganancias, productividad y competitividad en los mercados internacionales.

Todo enmarcado en las prioridades geográficas de la cooperación española y pretendiendo lograr ciertos indicadores dentro de los objetivos en los sectores de Crecimiento Económico para la Reducción de la Pobreza y de Ciencia, Tecnología e Innovación para el Desarrollo Humano, establecido en el MAP Colombia, contribuyendo a un crecimiento económico, inclusivo, igualitario, sostenible y respetuoso con el medio ambiente, fundamentado en trabajo decente que favoreciera la reducción de la pobreza. Además, de una inversión en tecnología beneficiaría, según la cooperación española, de herramientas para mejorar la gestión y el acceso a la salud, educación y gobernabilidad.

Con esta operación, la cooperación española otorgó apalancamiento de recursos financieros para invertir en empresas de Colombia y transferir tecnología.

Fondo de Infraestructura de Energía Renovable para América Latina

La Sociedad Gestora de este fondo fue *Real Infrastructure Capital Partners LLC*, constituida en 2010 en *Delaware* (EE. UU.). Ésta invirtió tanto en empresas en operación como en fases iniciales, evitando inversiones en tecnología con comercios que no tengan gran viabilidad probada.

El Fondo se invirtió en México, Perú, Colombia, Brasil y otros países centroamericanos, para proyectos de energía renovable (hidro, eólica, biomasa, geotérmica y solar) y eficiencia energética, que tuvieran reducción de costes y eficiencia mediante contratos de mantenimiento.

Mediante este Fondo, la cooperación española quiso mejorar el bienestar y las condiciones de vida de las poblaciones más desfavorecidas de la región mediante el desarrollo de infraestructuras energéticas locales y mitigación de efectos del cambio climático y eficiencia energética. La dotación de infraestructuras energéticas pretendía

contribuir a un crecimiento verde, impulsar el crecimiento económico, favorecer la reducción de la pobreza, crear empleo, transferir tecnología, promocionar el conocimiento, impulsar las PYMEs y emprendedores locales, promover el tejido productivo, con un crecimiento económico inclusivo, igualitario y sostenible extendiendo el acceso a suministros y servicios sociales básicos, reduciendo el coste ambiental. Asimismo, la inversión se dirigiría a beneficiar a la población más pobre e indígena, de zonas rurales, a mujeres en situación de pobreza, principales víctimas del cambio climático.

El Fondo respondió a los principios de actuación establecidos para el FONPRODE y se consideró accesible a la propuesta de la cooperación española para el impacto en sus objetivos de desarrollo.

Se estableció una duración de 10 años para este Fondo, con posibilidad de extenderse dos años.

[Acuerdo España-Corporación Andina de Fomento-Banco de Desarrollo de América Latina \(CAF\) para la promoción de la PYME en América Latina](#)

El objetivo fue invertir con aportaciones a fondos de inversión privados e instituciones microfinancieras. De este modo, pretendían contribuir al tejido empresarial de América Latina apoyando a las PYMEs y promoviendo iniciativas emprendedoras con dificultad de financiación con recursos españoles a los países objetivo, los cuales eran los países accionistas de CAF (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Banco de la República, Bancos Accionistas: Banco DAVIVIENDA S.A., Corporación Financiera Colombiana S.A.), Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay, Venezuela, Barbados, Chile, Costa Rica, España, Jamaica, México, República Dominicana, República Portuguesa), que formaban parte de las prioridades geográficas de la cooperación española.

Además de promover la creación de empleo cualificado, las inversiones aspiraban a: apoyar al desarrollo de la industria del capital privado; al desarrollo de micro, pequeña y mediana empresa; promover el desarrollo de mercados de capitales; incluir los sistemas productivos y financieros; fomentar buenas prácticas sociales, medioambientales y de

gobierno; catalizar recursos nacionales e internacionales; fomentar la inclusión de segmentos sociales no atendidos; y apoyar la innovación tecnológica.

Fondo Moringa S.C.A., SICAR

Con una duración limitada de 12 años y con posibilidad de extenderse, este Fondo se invertiría en proyectos agroforestales sostenibles en regiones de África Subsahariana y América Latina capaces de tener impacto medioambiental y social en las condiciones de vida de las poblaciones locales, contribuyendo los objetivos de desarrollo de la cooperación española.

El Fondo se orientaba hacia el crecimiento económico sostenible, buscando promocionar el capital ecológico (capacidad del medio ambiente para proveer a la economía de recursos y servicios) y social (capacidad de la sociedad para satisfacer sus propias necesidades sociales, culturales y económicas) y persiguiendo los siguientes efectos:

- Impacto ambiental: restaurar la fertilidad de los suelos degradados, el secuestro de carbono como resultado de la plantación de distintos tipos de árboles, la preservación de la calidad de las cuencas hidrográficas y la biodiversidad.
- Impacto social: beneficiar las oportunidades de subcontratación, de una mayor disponibilidad de alimentos básicos y del aumento de ingresos.

Uno de los inversores en este Fondo, además de la cooperación española con un compromiso de quince millones de euros, fue la Corporación Andina de Fomento con 7.700.000 euros.

El Fondo desarrolló su propio sistema de gestión social y medioambiental continuando la tendencia de la cooperación española, así como aspirar a que los recursos del Fondo fueran a proyectos agroforestales capaces de combatir la deforestación y desarrollar un impacto positivo en las poblaciones locales y en el ambiente, teniendo un retorno del capital a los inversores. En resumen, proporcionar financiación a largo plazo para el sector agroforestal, en áreas deforestadas de América Latina y África Subsahariana.

Tabla 29*Relación Comités Ejecutivos FONPRODE 2012*

Fecha	Agencia/Institución	Finalidad	Monto	Tipo
2 de julio de 2012	Organización de Estados Americanos (OEA)	Fortalecimiento de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP-OEA) Contribución General	1.000.000 1.500.000 2.500.000	Donación
30 de julio de 2012	Fondo Amerigo	F.I. Amerigo Colombia Ventures	11.611.700	Reembolso

Nota. Tabla de relación de Comités Ejecutivos del FONPRODE en 2012 para Colombia. Elaboración Propia. Tomado de *Informe de Gestión de FONPRODE* (p. 288), 2012, Cooperación Española.

En 2012, el Fondo disminuyó de manera importante respecto a 2011 por la reducción en el presupuesto. Si en la Ley de Presupuestos Generales de Estado para 2011 se estableció un importe máximo de 945 millones de euros, de los que 300 pudieron ser contribuciones no reembolsables, en 2012 se redujeron los importes en más de la mitad, con un importe máximo de 420 millones de euros, de los cuales sólo 135 millones de euros pudieron ser no reembolsables. La dotación en 2012 fue de 285 millones de euros, y de 945 millones de euros en 2011, es decir, un 70% menos que el año anterior. Esto fue la principal causa del descenso de la actividad de FONPRODE este año, y de una detención de la aprobación de nuevas operaciones, provocando la ejecución de un 37,51% del presupuesto máximo aprobado por la Ley de Presupuestos, llegando a descender a 157,56 millones de euros el importe de nuevas operaciones. El Comité Ejecutivo de FONPRODE celebró 5 reuniones llegando a acordar esta cantidad para 31 operaciones. Este importe representó un descenso del 74,07% con respecto a 2011, año que aprobaron 48 operaciones por 607,57 millones de euros.

Entre las operaciones aprobadas destacaron una contribución reembolsable a la Corporación Andina de Fomento por 50 millones de euros y las aportaciones a tres fondos

de inversión: Fondo Moringa, Fondo de Inversión Amérigo Colombia Ventures y el Fondo de Inversión Infraestructura de Energía Renovable para América Latina.

Hubo un descenso por las contribuciones al grupo de organismos integrados en Naciones Unidas, para los que se aprobaron 7 contribuciones por 15,95 millones de euros, un 91,15% menos que el año anterior, para el cual se recibió 180 millones de euros.

En cuanto a los desembolsos realizados con cargo a FONPRODE, también se registró un descenso, llegando a desembolsar 95,62 millones de euros. El principal perceptor fue el Sistema de Naciones Unidas a cuyas instituciones se abonaron 15,95 millones de euros. El Grupo Banco Mundial fue el segundo perceptor con 13,72 millones de euros, que al igual que Naciones Unidas, no fueron reembolsables.

El FONPRODE tuvo un aumento en los ingresos a 122,38 millones de euros, que correspondieron a operaciones reembolsables con instituciones microfinancieras, concretamente 63,78 millones de euros fueron retornos del Fondo para la Concesión de Microcréditos. Además, se recibieron 5,10 millones de euros por intereses de contribuciones reembolsables, de los que 4,35 millones de euros fueron intereses del préstamo al FIDA a finales de 2010. Por lo que el incremento por este concepto fue del 56,24%. Asimismo, entró en el Fondo 51,78 millones de euros de dotaciones presupuestarias anteriores que ya estuvieron depositadas en el Tesoro y 1,72 millones de euros en devoluciones. La diferencia fue la cantidad recibida de la dotación presupuestaria de 2012 del Fondo que no fue usada, solamente se ingresaron en las cuentas unos importes de actividades anteriores que estaban en el Tesoro. Así, dentro de los cobros procedentes de instituciones microfinancieras los importes fueron en las operaciones con instituciones peruanas (8,53 millones de euros), ecuatorianas (7,37 millones de euros), bolivianas (6,02 millones de euros) e Indonesia (5,69 millones de euros), y el resto repartidos en más de 20 países con programas de microfinanzas apoyados por España.

En la cartera de inversiones se incluyeron cinco aportaciones a varios fondos con un importe nominal de 132,29 millones, destacando la aportación por 100 millones de euros al Fondo creado en el Banco Europeo de Inversiones (cuyo objetivo fue financiar inversiones en los países de la cuenca sur del Mediterráneo) y el Fondo Progres Capital (Colombia) con un importe de 5 millones de euros, que supuso un 3,78%.

Estructura de la cooperación reembolsable en microfinanzas del FONPRODE

Durante este año se notan diferencias en comparación al año anterior, en lo que corresponde a inversiones y presupuestos. Las actuaciones microfinancieras de FONPRODE fueron de actuaciones directas de deuda, como concesión de préstamos a entidades microfinancieras de primer piso, igual que en 2011 pero llegando a ascender hasta el 94% de la inversión. Sin embargo, las inversiones en microfinanzas de FONPRODE reembolsable vía deuda bajaron de 84 a 76. La cartera en deuda invertida del FONPRODE ascendió a 579 millones de USD para 102 operaciones de préstamo.

Otra diferencia fue la concentración geográfica, la cartera directa de FONPRODE a cierre de este año estuvo invertida en 24 países. Del total de entidades, 63 fueron de primer piso y 13 de segundo piso. Las 76 IMF prestatarias fueron de nivel 1 (82% del total de entidades) y nivel 2 (18% del total de entidades). Teniendo en cuenta las entidades prestatarias y subprestatarias, el total de IMF con recursos de FONPRODE al finalizar el año fue de 226, al menos (hubo entidades subprestatarias de segundo piso que no proporcionaron datos).

La cartera de FONPRODE estuvo vigente principalmente en Latinoamérica, con un 46%, y en Europa, con un 20%. Colombia bajó a un 7%.

Fondo de Capital Privado Progres Capital

Este fue un fondo de inversión cerrado, con una existencia limitada, que quiso impulsar y establecer una cultura de inversión de capital emprendedor en Colombia, aceptando participaciones en el capital de empresas del país en fase inicial o temprana, guiando sus decisiones estratégicas y de inversión. En este Fondo, participan varios inversores, y FONPRODE es un inversor más, por lo que los resultados de éste no son sólo de la cooperación española, sino de un conjunto de inversores.

Entre sus sectores de actuación están las Tecnologías de Información y Comunicación, salud, biotecnología y servicios de ingeniería aplicada. Mediante la promoción de las PYMEs, se pretendía un crecimiento inclusivo e igualitario, postulado en el trabajo decente, integrando a la población más desfavorecida.

Las actividades del Fondo se establecen en las prioridades sectoriales de la Cooperación Española establecidas en el Plan Director 2009-2012 y en la Estrategia de

Crecimiento Económico y Promoción del Tejido Empresarial, llegando a lograr los objetivos del sector de Crecimiento Económico para la Reducción de la Pobreza.

La estrategia con Colombia priorizó, como meta en el desarrollo, promocionar la economía colombiana mediante las PYMEs y el emprendimiento local, para generar empleo digno, cohesión social y la reducción de la desigualdad.

La operación de este Fondo formó parte del Programa ERICA, una plataforma de coordinación interinstitucional e intercambio de conocimiento integrada por instituciones públicas, privadas y académicas de Antioquia y España. Durante este año, el Fondo PROGRESA¹³⁹ contaba con cinco empresas de: soluciones para diagnóstico médico remoto; bio-insumos de origen botánico, ingredientes de origen natural y formulaciones de biodiversidad para la industria de cosméticos y cuidado personal, alimentos, mascotas y limpieza del hogar; seguridad informática contra el fraude electrónico; producción y comercialización de animación y videojuegos; y energía solar. Durante 2012, las iniciativas en las que participó FONPRODE soportaron 6.384 empleos, pagaron 12.558.481 dólares en impuestos y captaron 2.779.223 Toneladas de CO².

Uno de los aspectos es que no se conocen las empresas que actuaron dentro de este Fondo en Colombia. No obstante, desarrollan su actividad. Así, la *empresa de diagnóstico médico* permitió que las poblaciones en territorios apartados pudieran acceder a especialistas médicos, antes no disponible. La *empresa de bio-insumos* se integró en las comunidades locales indígenas y afrodescendientes, que encuentran en el suministro de materias primas a la compañía, promoviendo, a su vez, su desarrollo. Esta empresa tenía una planta de producción de biopesticida e insumos agrícolas que contaba con las certificaciones ambientales y técnicas, según indica el informe. La *empresa de seguridad informática* llevó a cabo programas de empoderamiento y liderazgo de los empleados, y la *empresa de animación y videojuegos*, planes para el bienestar de sus empleados y el desarrollo de su carrera. Sin embargo, ninguna de las dos desarrolló acciones relevantes

¹³⁹ Fondo constituido como Fondo de Capital Privado regulado por la legislación colombiana y supervisado por la Superintendencia Financiera colombiana. Pretende fomentar PYMEs, contribuyendo a medio y largo plazo a un aumento económico inclusivo e igualitario. Tomando participaciones en el capital de empresas colombianas en fase inicial de actividad, el Fondo ayuda a impulsarlas tutelando sus decisiones estratégicas y de inversión.

para el medio ambiente. Por último, la empresa de energía solar elaboró alternativas de energía sostenible. En esta compañía, desde la entrada del Fondo se desarrollaron mejoras en la contratación de sus empleados, programas de entrenamiento y mejoras en la seguridad en el trabajo.

1.2.3. Actividad del año 2013

Como se informaba en los documentos de la actividad del FONPRODE del año anterior, la mayor cantidad de la cartera del Fondo al finalizar 2013 continuó su inversión en las microfinanzas, debido al largo plazo en este tipo de operaciones, las cuales las iniciaron una década antes¹⁴⁰.

En marzo de 2013, la intervención General del Estado mostró el informe de auditoría de las cuentas del FONPRODE de 2011, el cual estableció que el Fondo siguió las normas y principios contables que son de aplicación. Al mes siguiente, ICO enseñó al Comité Ejecutivo del Fondo la propuesta de aprobación de las cuentas del FONPRODE de 2011.

En lo que respecta a ingresos y desembolsos del Fondo durante 2013, los *cobros por operaciones de microcréditos* fueron de 64,12 millones de euros, los *cobros por operaciones reembolsables en organismos multilaterales* fueron de 6,2 millones de euros, y por *desinversión por operaciones de aportaciones de capital* fueron 819 mil euros. En este último se sitúan: el Fondo Progres capital, con 805.371,51 euros por la venta de la empresa *Easy Solutions*; Fondo Amerigo Colombia Ventures, con 7.149,49 euros por prima de ingreso de inversores; y el Fondo de Infraestructura de Energía Renovable para América Latina con 7.237,47 euros por prima de ingreso de relativo a nuevo inversor.

Uno de los detalles de los desembolsos es la contribución a la Comisión Internacional contra la pena de muerte. La Comisión se creó por la iniciativa española en 2010 para lograr la abolición de la pena de muerte. El Estado español constató todos los Tratados Internacionales sobre este pretexto. En Colombia, la pena de muerte se abolió en 1910 mediante el acto legislativo número 3 en su título III, artículo 3, el cual afirma

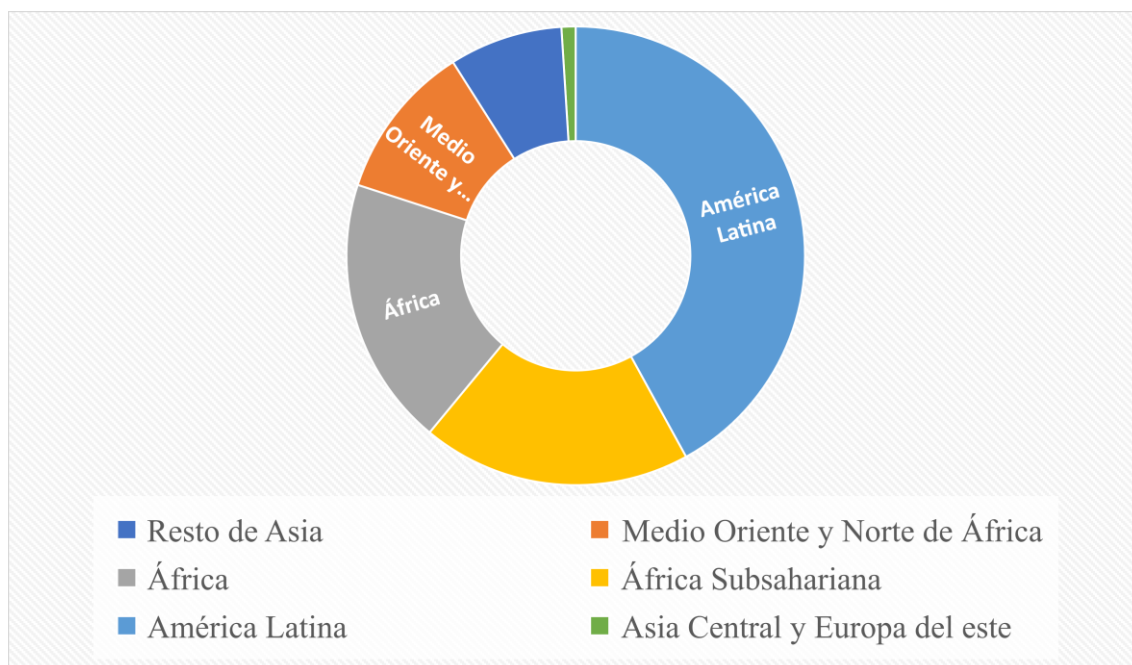
¹⁴⁰ Con los recursos del Fondo de Concesión de Microcréditos, ya extinto.

que, en nombre de Dios, fuente suprema de toda autoridad, la Asamblea Nacional Colombiana decreta que el legislador no podrá imponer la pena capital en ningún caso. Colombia realizó su última ejecución en 1909. Años después, la Constitución de 1991, la cual fue fundamentada en principios diferentes poniendo al pueblo como soberano, en su artículo 11, capítulo I, promulgó que el derecho a la vida es inviolable, por lo que no habrá pena de muerte. En 1997, se presentó un proyecto de ley para restaurar la pena capital pero dicha propuesta se rechazó debido a que el país ratificó el Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dirigido a la abolición de la pena de muerte. Más tarde, en 2010, el presidente Juan Manuel Santos Calderón publicó la Ley 1410 de 2010, en la que se aprueba el Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos Relativos a la Abolición de la Pena de Muerte. Por ello, Colombia se sitúa en la línea de los Estados modernos que no admite la pena capital, ya que la establece como una venganza que va en contra del derecho a la vida, un derecho fundamental. Se debe tener en cuenta que Colombia establece una posible reparación a las víctimas (Rojas-Martínez, 2019, p. 201).

Conforme al desembolso en 2013, la distribución geográfica por fondos y regiones fue dirigida en mayor medida a Latinoamérica.

Figura 42

Distribución geográfica de los desembolsos de la cooperación española a nivel internacional



Nota. Distribución geográfica de los desembolsos del FONPRODE 2013. Elaboración propia. Tomado de *Informe de Gestión de FONPRODE* (p. 16), 2013, Cooperación Española.

En este año, se estructuraron las primeras evaluaciones de los programas de microfinanzas desde la entrada del FONPRODE. El socio local en Centroamérica fue el BCIE, y los términos de referencia concordaron con los del año anterior. En Colombia, el socio local fue el BANCOLDEX, comenzando a colaborar a términos de 2013 con la División de Evaluación de Políticas para el Desarrollo y Gestión del Conocimiento para la definición de los términos de referencia de la evaluación.

Resultados de desarrollo en actuaciones de microfinanzas

La actividad de la cooperación española en las microfinanzas marcó allá en 2001 beneficiar y ampliar un sistema financiero regulado y con supervisión capaz de otorgar, siendo rentable y sostenible a largo plazo, servicios financieros completos y adecuados a

las microempresas. Tras la incorporación de la AECID al grupo de inversores en microfinanzas del *Consultative Group to Assist the Poor* se implantaron los Sistemas Financieros Inclusivos, el cual trata acerca de que los pobres gocen del acceso a los servicios financieros desde varios proveedores y mediante canales adecuados. Esto incluía a la microempresa, la PYME y la población desbancarizada, ya fuera o no una empresa.

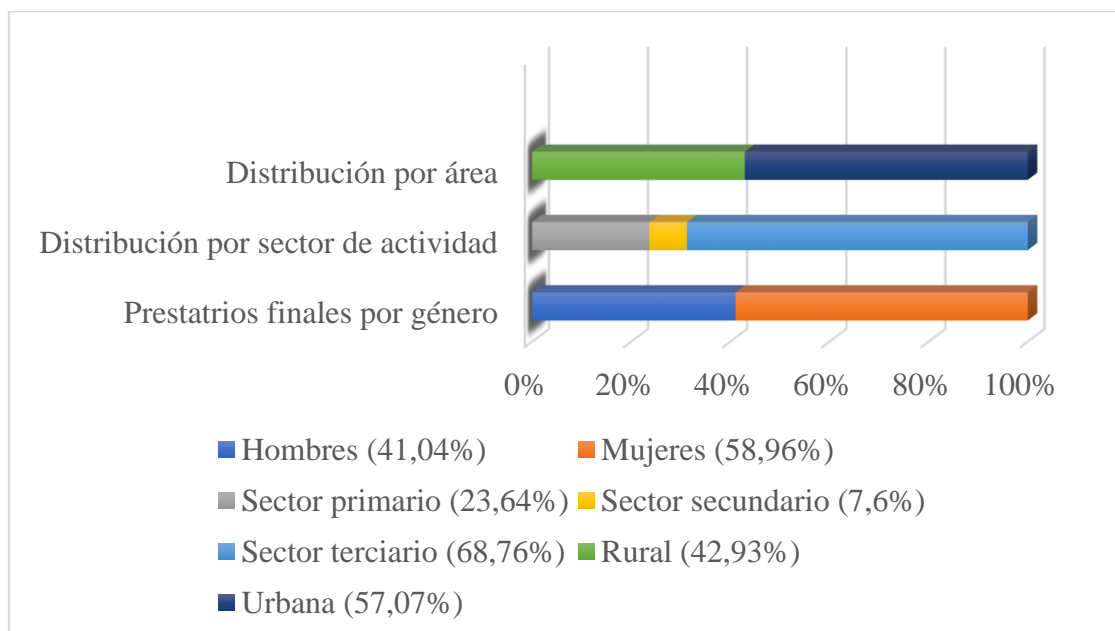
Para los resultados de las microfinanzas de la población objetivo se trabajó con los datos de sesenta y nueve entidades que tienen deuda viva con España, de las cuales cincuenta y ocho eran de primer piso y once de segundo piso. La cartera de FONPRODE se repartió en veinticuatro países, siendo Perú, Camboya y Bosnia los que más flujo concentraron. La cartera se concentró en Latinoamérica con un 48%, Europa y Centro Asia con un 21% y Asia Pacífico con el 17%.

Hubo un total de 584.547 clientes en cartera¹⁴¹, más mujeres que hombres, atendiendo más a las zonas urbanas, con mayor proporción al sector terciario, algo característico de las microfinanzas, y 505 millones de USD.

¹⁴¹ Caja Central de Crédito Cooperativa (FINANCOOP) y *Central People's Credit Fund* (CCF) no ofrecieron información. FINANCOOP, en su página web, establece como principio desde su creación la “transparencia”, basada en una gestión técnica.

Figura 43

Distribución de la cartera de las instituciones microfinancieras prestatarias de FONPRODE

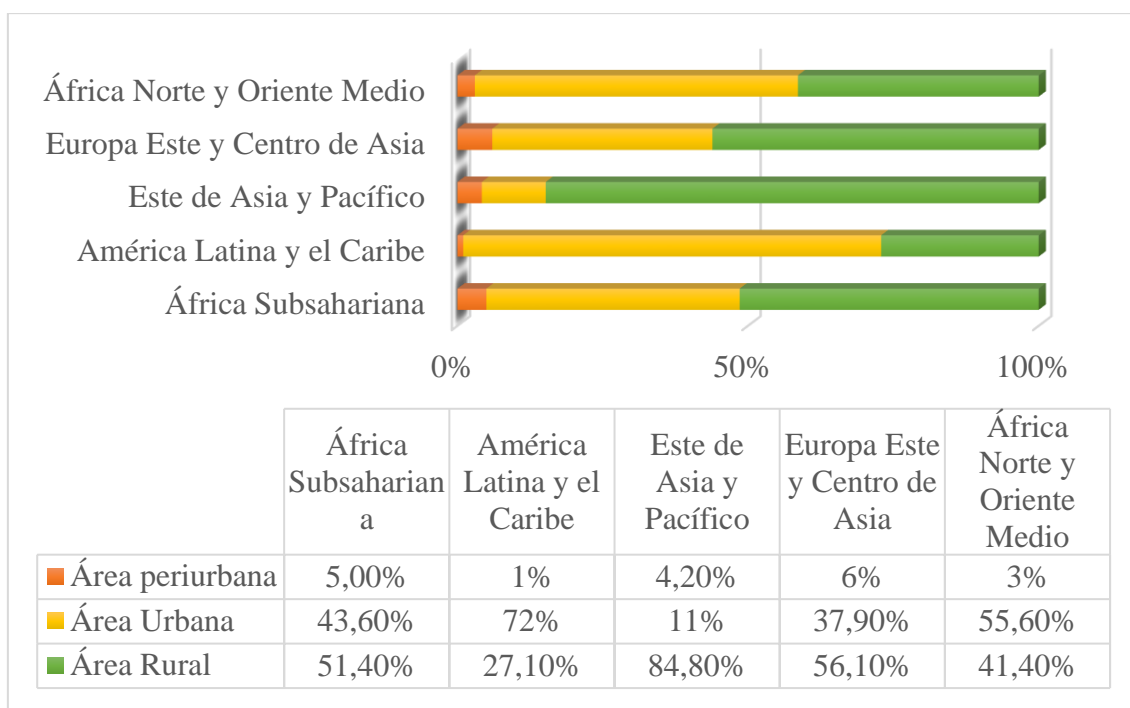


Nota. Tabla de la distribución de la cartera de las Instituciones en Microfinanzas de FONPRODE en diciembre de 2013 en millones de dólares estadounidenses. Elaboración Propia. Tomado de *Informe de Gestión de FONPRODE* (p. 22), 2013, Cooperación Española.

La mayor concentración por región se obtuvo en el ámbito rural de Camboya, África Subsahariana y el Este de Europa y Asia Central. Pero en Latinoamérica, y menos en el Norte de África y Medio Oriente, fue al revés, teniendo más concentración las áreas urbanas y periurbanas.

Figura 44

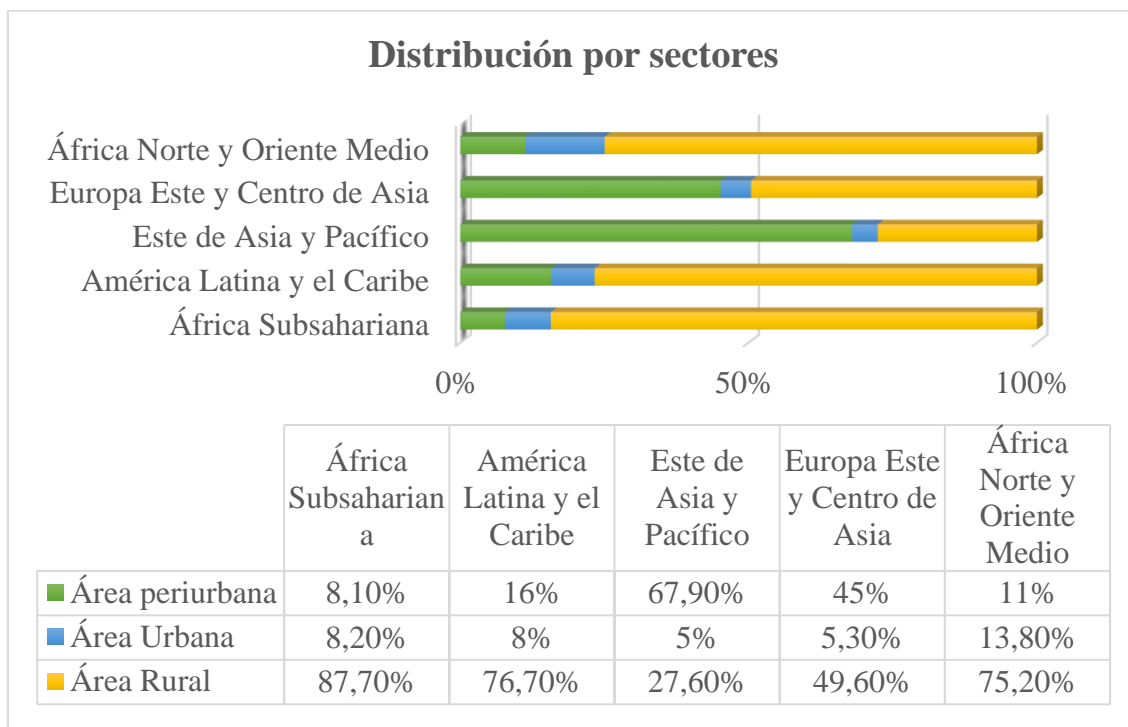
Distribución regional



Nota. Tabla de la distribución regional del FONPRODE 2013. Elaboración propia. Tomado de *Informe de Gestión de FONPRODE* (p. 23), 2013, Cooperación Española.

Figura 45

Distribución por sectores

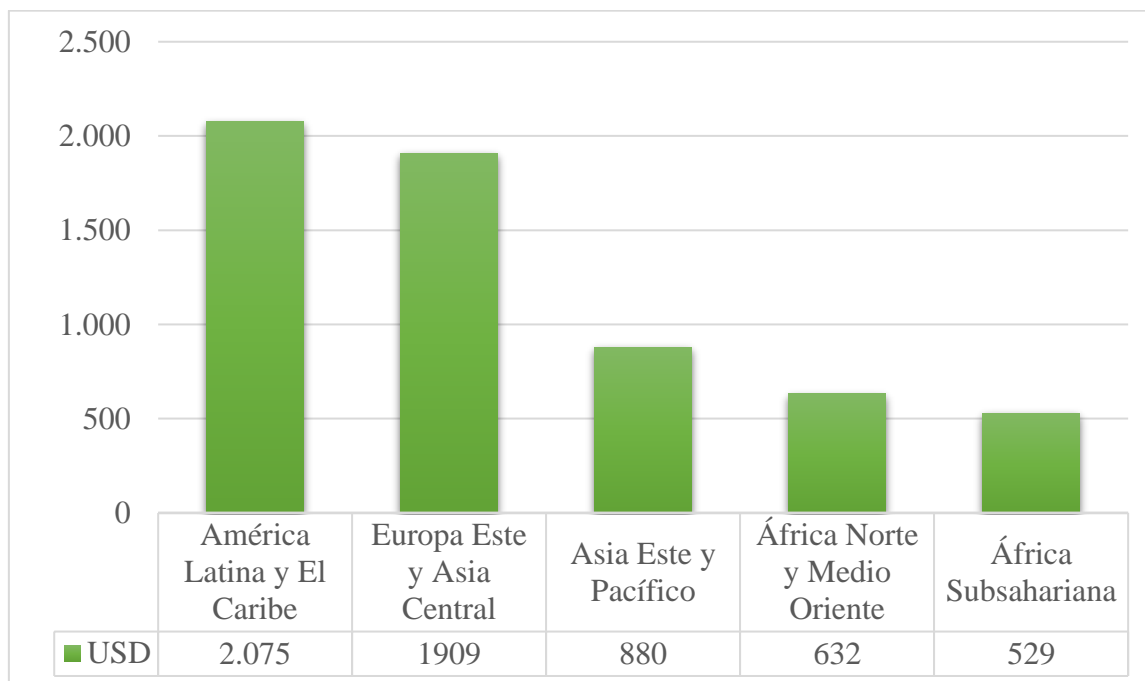


Nota. Distribución por sectores del FONPRODE 2013. Elaboración propia. Tomado de *Informe de Gestión de FONPRODE* (p. 24), 2013, Cooperación Española.

Los flujos más elevados se registraron en América Latina y Europa del Este, en donde más países de renta media se concentran.

Figura 46

Crédito promedio a la microempresa por regiones



Nota. Tabla del crédito promedio a la microempresa en diciembre de 2013, en dólares estadounidenses. Elaboración propia. Tomado de *Informe de Gestión de FONPRODE* (p. 25), 2013, Cooperación Española.

Inclusión financiera entre la Cooperación Española y Colombia

Bajo el marco del FCM, la primera actividad de microfinanzas que se formalizó en Colombia fue mediante un primer préstamo de 13.449.899 euros en el año 2000 al Instituto de Fomento Industrial, lo cual compuso el Fondo España de Microfinanzas en Colombia junto al Instituto. Después de un año de trabajo del Fondo, se adoptó un aumento de los recursos del Fondo mediante un segundo préstamo por un importe de 12.020.240 euros. El Gobierno colombiano, al año siguiente, en 2002, queriendo acrecentar el patrimonio de Colombia en los bancos de segundo piso, deshizo el Instituto de Fomento a través de una cesión de activos y pasivos financieros al BANCOLDEX. Con este escenario, la AECID y BANCOLDEX, coincidiendo en intereses, llegaron al acuerdo de continuar con las relaciones institucionales y ampliarlas con más recursos para

seguir el Programa Español de Microfinanzas en Colombia con el Banco. En 2003, se realizó otro préstamo de 15 millones de euros.

Según los informes de la AECID (Evaluación FONPRODE, 2013), el Gobierno de España puso a disposición de BANCOLDEX recursos financieros adicionales y estableció una alianza estratégica con éste para fomentar el desarrollo de la industria y los servicios financieros hacia microempresas en municipios pequeños con escasas entidades financieras y donde están más desatendidas. En 2008, en este contexto el Comité Ejecutivo del FCM accedió a un nuevo préstamo de 20 millones de euros.

La meta de la cooperación española en microfinanzas en Colombia es luchar contra la pobreza favoreciendo acceder al sistema financiero formal de los microempresarios en el país. Para ello, apoya el desarrollo de la industria y ahonda en los servicios financieros hacia la microempresa que está en zonas pequeñas con menos presencia de entidades crediticias.

Las cifras del Programa Español de Microfinanzas en Colombia en 2013 son las siguientes:

Tabla 30

Cifras del Programa española de microfinanzas en Colombia

IMPORTE DEL PRÉSTAMO	FECHA DE DESEMBOLSO	DESEMBOLSADO	IMPORTE DE LA DEUDA
13.449.899,13	2001	13.449.899,13	0
12.020.240	2002	11.124.732,12	0
15.000.000	2006	18.187.500	7.912.769
20.000.000	2008 – 2009	27.184.000	19.711.406
		68.496.232,12	27.624.175

Nota. Tabla de cifras del programa en 31 de diciembre de 2013. Elaboración propia. Tomado de *Informe de Gestión de FONPRODE* (p. 75), 2013, Cooperación Española.

Resultados de Desarrollo en Fondos de Inversión

Agroindustria y desarrollo rural: Facilidad Financiera España-Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) para la Seguridad Alimentaria y Fondo MORINGA SCA, SICAR

En 2010, se creó la Facilidad Financiera para la Seguridad Alimentaria, un fideicomiso gestionado por el FIDA. El fideicomiso da préstamos a países miembros de FIDA¹⁴² para financiar proyectos y programas en el ámbito agrícola. En Colombia, se financió el *Proyecto de Fomento de la Capacidad Empresarial Rural: confianza y oportunidades*, por un importe de 14,3 millones de euros. El préstamo fue con un plazo de 18 años, pudiendo ampliarlo a tres más.

El objetivo del proyecto se basaba en mejorar las condiciones de vida, ingresos y empleo en las zonas rurales más desfavorecidas del país: incrementar la productividad de los receptores para generar ingresos suficientes y sostenibles; facilitar el acceso de los beneficiarios a los servicios de desarrollo rural a través del perfeccionamiento del capital social; mejorar las competencias de la población rural joven; progresar en la seguridad alimentaria de las familias; e impulsar el aprendizaje de las estrategias de las administraciones locales donde se realizó el proyecto.

El proyecto pretendía enfocarse en las zonas rurales más desfavorecidas de Colombia. Para ello, se siguieron los siguientes criterios: mayor concentración de

¹⁴² Es una agencia especializada de las Naciones Unidas para la promoción de fondos y movilización de recursos para promocionar el progreso económico de las zonas rurales en situación de pobreza, pretendiendo mejorar principalmente la productividad agrícola. En 1977, fue una institución financiera internacional resultado de la conferencia mundial sobre alimentación en 1974, dando respuesta a sequías y hambrunas en África y Asia. Cualquier Estado de las Naciones Unidas puede ser miembro del FIDA. En 2015 tenía 176 países miembros: países de la OCDE, países de la OPEP y países en desarrollo. Los últimos se dividen en países africanos, países en Europa, Asia e Islas del Pacífico, y países de Latinoamérica y el Caribe. Países que no pertenecen: Andorra, Australia, Baréin, Bielorrusia, Brunéi, Bulgaria, Chequia, Letonia, Liechtenstein, Mónaco, Polonia, San Marino, Serbia, Singapur, Eslovaquia, Eslovenia, Turkmenistán y Ucrania.

población rural en situación de pobreza; zonas con niveles altos de actividad rural; zonas con prioridad en políticas sectoriales, sobre todo las de los derechos de propiedad de la tierra y desarrollo rural; y zonas que posean una gran capacidad institucional territorial público-privada para ejecutar el proyecto.

Así, el prototipo que sería beneficiario del proyecto estaría formado por familias rurales en situación de pobreza extrema (agricultores, campesinos, indígenas, comunidades afrocolombianas, hogares encabezados por mujeres, jóvenes rurales y familias desplazadas por la fuerza), asignado prioridad a la población de la Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema (Red UNIDOS, actualmente Estrategia UNIDOS).

Fondo MORINGA SCA, SICAR

En 2013, el Consejo de ministros aceptó una aportación con cargo al FONPRODE dirigido al Fondo MORINGA por un importe de 15 millones de euros. Este Fondo se basó en invertir en proyectos agroforestales sostenibles, robustos y replicables en las regiones de África y América Latina capaces de ocasionar un impacto medioambiental y social en las poblaciones locales. Se trató de producir ingresos mediante la producción de bienes tangibles tales como madera, biomasa y productos agrícolas, tanto para mercados locales como internacionales, lo que generaría flujos de caja a largo y corto plazo de las áreas agrícolas y forestales.

Sin embargo, durante este año y los anteriores, no se produjeron inversiones en Colombia, aunque fue considerado un país que podría formar parte de su cartera de inversiones.

Infraestructuras productivas, energías renovables y medio ambiente: Fondo de Infraestructura de Energía Renovable para América Latina

El objetivo del Fondo fue la inversión en pequeñas empresas o proyectos de energías renovables o de eficiencia energética en la región de América Latina y el Caribe, para la contribución al desarrollo de la región y la lucha contra la pobreza.

El Fondo hizo inversiones en el capital o mediante la concesión de financiación a medio y largo plazo en el sector de las energías renovables en América Latina, como ya se trató en el año anterior. El Fondo se enmarcó en las prioridades sectoriales del Plan Director 2009-2012, previendo que tuviera una gran repercusión para los sectores de Crecimiento Económico para la Reducción de la Pobreza y de Sostenibilidad Ambiental, Lucha contra el Cambio Climático y Hábitat, prioritarios para la cooperación española. Todo ello con una reducción en la emisión de carbono, con un crecimiento inclusivo, equitativo y sostenible con el medio ambiente.

Sin embargo, la fecha de aprobación inicial del Fondo por el Comité de FONPRODE fue el 2 de noviembre de 2011, de ratificación el 31 de julio de 2012 y autorización por el Consejo de ministros fue el 11 de octubre de 2012, por un importe de 12 millones y medio de dólares, formalizada en 2013. Sin embargo, la contribución española todavía no había financiado ninguna inversión en el Fondo, por lo que no se disponían datos sobre los resultados de desarrollo.

[Apoyo a PYME y a la economía social: Fondo Capital Privado Progres Capital y Fondo AMERIGO VENTURES COLOMBIA](#)

[Fondo Capital Privado Progres Capital](#)

En 2010, el Consejo de ministros aprobó el Fondo 5 millones de euros, para actuar por toda Colombia. Sin embargo, se esperaba que se otorgaran preferencias por zonas.

El objetivo del Fondo es promover la inversión de emprendedores en Colombia tomando participaciones en el capital de empresas del país que estén en sus comienzos o intentando crecer, influyendo en las decisiones estratégicas y de inversión. Los sectores a los que se dirige el Fondo son: tecnologías de información y comunicación, salud, biotecnología y servicios de ingeniería aplicada.

El Fondo llegó a invertir en seis empresas colombianas con 7,2 millones de euros, de las cuales tuvieron una salida parcial por importe por 1,5 millones de euros y una desinversión en otra compañía por unos 2,7 millones de euros. En ese momento, permanecieron invertidas en cinco empresas.

Durante el transcurso de este año, Progresá seguía manteniendo sus objetivos en los mismos sectores: tecnología de información y comunicación, salud, biotecnología y servicios de ingeniería aplicada; y con la promoción de las PYMEs a medio y largo plazo, para la consecución de un crecimiento inclusivo e igualitario, el emprendimiento local, contribuyendo a la cohesión social, integrando a los sectores más desfavorecidos para facilitar su desarrollo económico. Todo ello, siguiendo los marcos y prioridades sectoriales del Plan Director 2009-2012 y la Estrategia de Crecimiento Económico y Promoción del Tejido Empresarial, beneficiando al sector de Crecimiento Económico para la Reducción de la Pobreza.

Tales operaciones continuaron formando parte del Programa ERICA. Sin embargo, las compañías en cartera aumentaron, añadiendo una empresa de desarrolladores y proveedores de sistemas *Meter Data Management* (MDM) para empresas de Servicios Públicos. De esta empresa no consta nada en el informe. Tal documento es muy similar al año anterior, no sólo en redacción sino también en porcentajes. Lo diferencia la ampliación en las observaciones del apoyo al tejido económico empresarial local, en el cual consta como principales medidas: las capacitaciones en las que participan los socios y empleados de cada una de las empresas; y documentar casos que pudieron presentarse en las compañías como el gobierno corporativo, administración y planeación financiera. Asimismo, añade que el Fondo evaluó las áreas críticas de las compañías: determinación de nichos de mercado, definición de modelos de negocios, marketing, diseño de productos, inversiones y mezclas de financiación. Además, según el informe, el Fondo participó de manera activa en las juntas, en el nombramiento del equipo de las empresas, tuvo guías metodológicas para la realización de asambleas y juntas directivas y que tales fueran mensuales o bimensuales y realizó reuniones de evaluación y revisión. Añade que se evaluaron a las compañías que tuvieron riesgos sociales y ambientales, y se monitorearon a las que no tuvieron dichos riesgos para el cumplimiento de las obligaciones con sus empleados.

Fondo de Capital Privado Amerigo Ventures Colombia

Un elemento fundamental de la población de Latinoamérica y el Caribe es que no logra el acceso pleno a las tecnologías de la información y las nuevas oportunidades. La brecha digital tiene un impacto no sólo en las telecomunicaciones, sino también en la producción, la innovación, educación y salud.

Entre los principales problemas de las PYMEs en Latinoamérica, es el complejo acceso a fuentes privadas de financiación. Por eso, se consideró adecuada la inversión en Fondos de Capital Riesgo para expandir PYMEs tecnológicas locales.

En 2012, el Consejo de ministros aprobó el capital al Fondo Amerigo por 15 millones de dólares (igualando a otros socios mayoritarios, como Telefónica) y lo formalizó a final de ese mismo año.

Su objetivo fue emprender en empresas colombianas en sus inicios de desarrollo y dirigidas a la tecnología, información y comunicación, ofreciendo oportunidades al mercado colombiano. La cooperación española participó para promover las PYMEs colombianas en este sector y así generar empleo digno, crecimiento económico y reducir la desigualdad. La intención del Fondo era beneficiar a la población con el acceso a las nuevas tecnologías, para la mejora de su bienestar e inserción económica, contribuyendo a modernizar su matriz productiva, desde las exportaciones de materias primas hacia productos tecnológicos de mayor valor añadido, con ganancias en términos de productividad y competitividad en los mercados internacionales.

El Fondo seguía los acuerdos del Plan Director 2009-2012 de la cooperación española, con el que se aprobó la aportación inicial del Fondo y trataba a Colombia como país socio, lo que mantuvo vigente en el IV Plan Director 2013-2016. El MAP 2011-2014 priorizó el crecimiento en Colombia mediante el tejido productivo de las PYMEs y la reducción de la desigualdad, apostando, a su vez, por la innovación y el intercambio de conocimiento en las materias en las que España tiene valor agregado.

A través del Plan Director 2013-2016, la cooperación española se dirigió hacia un crecimiento económico inclusivo y sostenible, promoviendo sectores estratégicos, como las energías renovables teniendo en cuenta las directrices de Naciones Unidas Energía Sostenible para Todos, las tecnologías de la información y comunicación, la pequeña, mediana y gran infraestructura, el turismo sostenible o el transporte.

Con el Fondo Amerigo se contó con dos empresas: una de servicios de pedidos de comida a domicilio por internet, que ponía la oferta de los restaurantes asociados para pedidos online; y la segunda de bróker de seguros online, donde se recibía cotización de diferentes aseguradoras otorgando la mejor en calidad y precio.

Durante 2013, el Fondo invirtió en tres empresas colombianas por 2,5 millones de euros.

En este año, el FONPRODE sostuvo 8.457 empleos, se pagaron 14.082.834 USD en concepto de impuesto de sociedades y se capturaron 470.866 toneladas de CO².¹⁴³

¹⁴³ 2013 se distinguió con el año anterior por la complejidad que tuvieron los equipos técnicos del Fondo y las compañías en este año para utilizar el nuevo método de medición.

Tabla 31*Cartera viva de cooperación financiera reembolsable en el año 2013*

Operación	Tipo	País	Sector	Aprobación	Importe (euros)
Fondo PROGRESA	<i>Inversión de capital</i>	Colombia	PYME, salud, transporte, logística, agroindustria, ingeniería.	20 agosto 2010	5.000.000
Fondo Amerigo Ventures Colombia	Inversión de capital	Colombia	PYME y tecnología de la información y la comunicación	11 octubre 2012	11.611.705
Fondo de Infraestructura de Energía Renovable para América Latina	Inversión de capital	América Latina	Energías renovables y cambio climático	11 octubre 2012	9.676.420
Fondo Moringa S.C.A., SICAR	Inversión de capital	América Latina y África Subsahariana	Agroforestal	21 diciembre 2012	15.000.000

Nota. Cartera viva de la cooperación financiera reembolsable española en Colombia y América Latina en 2013. Elaboración propia. Tomado de *Informe de Gestión de FONPRODE* (p. 52), 2013, Cooperación Española.

Tabla 32*Programa de microfinanzas en Colombia de la cooperación española*

Programas de microfinanzas			
País	Entidad	Fecha aprobación Comité Ejecutivo	Deuda viva (euros)
Colombia	BANCOLDEX	18 julio 2003	7.912.769
		28 mayo 2008	19.711.406
Total			27.624.175

Nota. Cartera viva de la cooperación española reembolsable en Colombia en 2013. Elaboración propia. Tomado de *Informe de Gestión de FONPRODE* (p. 52), 2013, Cooperación Española.

Cartera viva de inversiones en 2013

La cartera de inversiones incluyó ocho aportaciones por un total de 138.246.583,59 euros, en la que destacó la aportación de 100 millones de euros al Fondo en el Banco Europeo de Inversiones, cuyo objetivo fue la inversión en países de la cuenca sur del Mediterráneo. En esta tabla aparecen las inversiones realizadas en América Latina durante ese año.

Tabla 33*Cartera de inversiones de la cooperación española en Colombia*

PERCEPTOR	CARTERA EN SU DIVISA	CARTERA EN SU CONTRAVALOR	PORCENTAJE
Fondo Progresá Capital (Colombia)	4.445.470,78 euros	4.445.470,78 euros	3,22%
Fondo Amerigo Ventures	1.609.656,37 dólares	1.167.178,86 euros	0,84%
Fondo de infraestructura de energía renovable	534.925,32 dólares	387.880, 01 euros	0,28%
Fondo Moringa S.C.A., SICAR	268.356,16 euros	268.356,16 euros	0,19%
Total de las inversiones financieras	104.713.826,94 euros 46.245.024,69 dólares	104.713.826,94 euros 33.532.756,65 euros 138.246.583,59 euros	75,74% 24,26% 100%

Nota. Inversiones de cooperación española en Latinoamérica en 2013. Elaboración propia. Tomado de *Informe de Gestión de FONPRODE* (p. 133), 2013, Cooperación Española, Instituto de Crédito Oficial.

Resumen de pagos por conceptos

Tabla 34

Pagos por financiación reembolsable

Aportaciones de capital	Euros	
Fondo Amerigo Colombia Ventures	1.208.937,94	
Fondo Moringa	268.356,16	
Fondo de infraestructura de energías renovables	405.185,06	
Total de los tres	1.882.479,16	
Subtotal	7.901.583,40	19,79%

Nota. Pagos por financiación de la cooperación española en Latinoamérica. Resumen de pagos por conceptos. Actividad del FONPRODE, datos acumulados a 31 de diciembre de 2013. Elaboración propia. Tomado de *Informe de Gestión de FONPRODE* (p. 133), 2013, Cooperación Española, Instituto de Crédito Oficial.

Tabla 35

Cobros de operaciones de microcréditos

Agentes	País	Principal	Intereses	Comisiones	Total
BANCOLDEX	Colombia	2.730.240,94	679.767,15	0,00	3.410.008,09
Total programa microcréditos		45.578.591,03	17.191.341,71	1.348.900,84	64.118.833,58

Nota. Cobros de operaciones de microcréditos de la cooperación española en Colombia. Actividad de FONPRODE. Datos acumulados a 31 de diciembre de 2013. Elaboración propia. Tomado de *Informe de Gestión de FONPRODE* (p. 136), 2013, Cooperación Española, Instituto de Crédito Oficial.

Tabla 36*Desembolsos realizados en 2013 por sectores*

Operaciones	Región	Sector	Importe desembolsado (euros)
Fondo Moringa SCA SICAR	América Latina	Agroindustria y desarrollo rural.	134.178
Fondo de Capital Privado Amerigo Ventures Colombia	América Latina	Mejora y acceso a tecnología de la información y la comunicación y esfuerzo e innovador.	1.208.938
Fondo Infraestructuras Renovables	América Latina	Infraestructura productiva, energías renovables y medio ambiente.	405.185
Total del FONPRODE			40.223.169,66

Nota. Desembolsos realizados en Latinoamérica. El total del FONPRODE equivale a fondos, programas de microfinanzas, donaciones y gastos asociados a nivel global. Elaboración propia. Tomado de *Informe de Gestión de FONPRODE* (p. 143), 2013, Cooperación Española.

1.2.4. Actividad del año 2014

En abril de este año, se aprobó una modificación de la Ley del FONPRODE acerca de la cobertura por cuenta del Estado de los riesgos de internacionalización de la economía española, llegando a afectar a los artículos 2, 4, 5, 6, 9, 10 y 13. Los cambios aprobados aspiraban a mejorar la mecánica del Fondo para que sus actos cumplan con sus objetivos, esclareciendo el recorrido de las operaciones y reforzando la capacidad técnica en su gestión, para lograr una cooperación española más eficaz y eficiente. Asimismo, la

reforma de esta Ley introdujo a la Compañía Española de Financiación al Desarrollo (COFIDES) como entidad de apoyo en la gestión del FONPRODE.

La Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, junto con la Dirección de Cooperación Multilateral, Horizontal y Financiera de AECID, llevó a cabo la elaboración del Marco de Actuación de la Cooperación Financiera Reembolsable de la cooperación española, el cual representó un primer paso hacia una estrategia para la cooperación reembolsable española, y guiar las acciones del Fondo.

Durante este año, la AECID otorgó a sus Oficinas Técnicas de Cooperación de varios países, entre ellos Colombia, un responsable de Proyecto de Cooperación Financiera. Con ello, se conseguía fortalecer la capacidad técnica de las Oficinas Técnicas y apoyar proyectos de cooperación financiera en esos países, además de mejorar la coordinación con las Oficinas Comerciales en el seguimiento de los proyectos.

Operaciones aprobadas en 2014

El Comité Ejecutivo del Fondo y el Consejo de ministros aprobaron 5 operaciones de cooperación financiera, de carácter reembolsable, de 48 millones de euros, con cargo al FONPRODE. Los criterios de selección de esas operaciones se basaron en: el trabajo realizado sobre el Marco de Actuación de la cooperación española, y las restricciones que impuso la Ley de Presupuestos Generales del Estado para este año¹⁴⁴. Así pues, las operaciones se ciñeron al ámbito de las operaciones de carácter reembolsable, operaciones de créditos y préstamos a Estados para financiar proyectos de desarrollo y a entidades financieras locales para la inclusión financiera y de fondos de capital.

Ahora se detalla una de las operaciones dirigidas a Colombia autorizadas por el Consejo de Ministros en este año.

¹⁴⁴ Imposibilitaba la financiación de operaciones con impacto en déficit, en las recogidas en los artículos 2.3 a), b), c) y d) de la Ley del FONPRODE.

Distribución geográfica de la cartera viva de operaciones del FONPRODE

Los importes desembolsados en actividades de microfinanzas, fondos de inversión y operaciones con organismos internacionales se repartieron en 67 países, entre los que Colombia se situaba en el cuarto lugar con un 5,88%, por detrás de Bosnia y Herzegovina (8,28%), Perú (8,72%) y Camboya (11,08%), países priorizados en el Plan Director de la cooperación española.

Transparencia de la actividad de FONPRODE

Este año, comenzó el diseño de la Evaluación del Programa Español de Microfinanzas en Colombia con BANCOLDEX, y otro del Banco de Desarrollo de El Salvador (BANDESAL), programas provenientes del ya extinto Fondo de Concesión de Microcréditos, cuyas operaciones pasaron a ser del FONPRODE.

Fondos de inversión de capital riesgo no microfinancieros

En 2014, los recursos que fueron invertidos por FONPRODE ascendieron a 80.419.102 dólares estadounidenses. El Fondo comprometió capital en 8 vehículos, mediante los cuales se financiaron 70 proyectos. Estas aportaciones fueron repartidas en 30 países.

En cuanto a resultados con este tipo de iniciativas, donde no entran las microfinanzas, se reportaron 12.463 empleos, las empresas pagaron 34.070.188 dólares estadounidenses en impuestos, se capturó 1.137.938 toneladas métricas de CO₂ en la atmósfera, se financiaron 284.467 hectáreas de tierra en producción y se apoyó a unos 63.235 productores locales.

Todo ello, fue efecto de la inversión total de los fondos, no solo de la cooperación española, sino de todos los inversores, entre los que se incluye el FONPRODE.

Tabla 37

Cifras del Programa español de microfinanzas en Colombia durante 2014

Conceptos	
Cartera vigente del programa	17.564.296 USD
Clientes en vigor	14.131
Préstamo promedio por cliente	1.243 USD
Préstamo promedio por operación	900 USD
Clientes nuevos	11.446 (81%)
Distribución de clientes por destino del crédito	
Activo fijo	41%
Capital trabajo	59%
Instituciones microfinancieras subprestatarias	
Instituciones microfinancieras intermediarias	51
Créditos desembolsados a instituciones microfinancieras intermediarias	54.532
Instituciones microfinanciera intermediarias con cartera vigente	15
Distribución de la cartera vigente	Corporación interactuar 3%
	Crezcamos S.A.: 2%
	Fundación de la Mujer: 31%
	Fundación Mundo Mujer Popayán: 53%
	Express Microfinanzas SAS: 8%

Nota. Tabla con las cifras del Programa español de microfinanzas en Colombia en 2014. Elaboración propia. Tomado de *Informe de Gestión de FONPRODE* (p. 89), 2014, Cooperación Española.

Agroindustria y desarrollo rural

Facilidad Financiera España-FIDA para la Seguridad Alimentaria

En 2013, ya se sabía a qué iba a ir dirigido el proyecto, sus objetivos, el flujo que se le iba a conceder y quién iba a verse beneficiado. Sin embargo, no se sabía cuándo comenzaría. Es en 2014 el año en el que el proyecto se implementa, llegando a recibir un desembolso del préstamo español de 1,01 millones de dólares estadounidenses.

Apoyo a PYME y a la economía social

Fondo Capital Privado Progres Capital

El único cambio para resaltar con el año anterior es la incorporación y eliminación de empresas en cartera. La Compañía 3 de 2013 dedicada a soluciones de seguridad informática, fue vendida a otra empresa de cartera. La Compañía 5 sobre diseño e instalación de soluciones de energía solar, fue desinvertida durante 2014. Sin embargo, se incorporó una Compañía de software para gestión de servicios de tecnología de la información.

A continuación, se muestran los resultados más destacados de las inversiones reportadas para cada una de las inversiones:

Tabla 38*Objetivos de la cooperación española en la inversión*

Compañías										
Mejora de las condiciones de vida			1	2	3	4	5	6	7	Total
	Empleo soportado	2012	11	15	49	35	21	-	-	131
		2013	12	22	63	30	27	38	-	192
		2014	12	26	-	29	-	42	26	135
	Impuestos pagados (USD)	2012	13.170	14.690	30.857	9.199	42.374	-	-	110.289
		2013	4.996	16.112	-	7.968	6.547	127.000	-	162.623
		2014	4.598	23.407	-	5.434	.	22.153	4.598	60.189

Nota. Tabla de los objetivos de la cooperación española con el Fondo Privado Progreso Capital en Colombia. Elaboración propia. Tomado de *Informe de Gestión de FONPRODE* (p. 46), 2014, Cooperación Española.

En lo que llevaba establecido este Fondo, se habían financiado 7 empresas del país. Una inversión en 7 empresas de Colombia con una aportación de 7,6 millones de euros, que habían llevado una salida parcial de unos 1,4 millones de euros, una desinversión completa en otra compañía de 2,5 millones de euros y otra salida de 0,46 millones de euros. En ese año, permanecieron 5 empresas bajo inversión.

Fondo Capital Privado Amerigo Ventures Pacífico

En ese año, el fondo había invertido en 4 empresas del país por unos 4 millones de euros. Igualmente, en este mismo año, se llevó a cabo la venta de una de las compañías de cartera.

Durante 2014, el Fondo Amerigo contó con las siguientes empresas:

- Compañía 1: dedicada a la prestación de servicio de comida a domicilio por internet. La empresa agregaba la oferta de los restaurantes y permitía hacer pedidos online. Esta empresa fue vendida en este mismo año.
- Compañía 2: sobre bróker de seguros online, seguía manteniéndose desde el año anterior.

- Compañía 3: una empresa de pedidos de droguería a domicilio por internet. Una spin-off de la Compañía 1, que quedó independizada en 2014.
- Compañía 4: un proveedor de tecnología que incluía infraestructura, software y soporte para empresas que quisieran recursos de tecnología de la información.

Los resultados más relevantes, a nivel general, de las inversiones son los siguientes:

Tabla 39

Objetivos de la cooperación española en la inversión

Compañías		2013	2014
Mejora de las condiciones de vida	Empleo soportado en las empresas de cartera	60	113
	Impuestos pagados (USD)	48.000	20.000

Nota. Tabla de los objetivos de la cooperación española con el Fondo Capital Privado Amerigo Ventures en Colombia. Elaboración propia. Tomado de *Informe de Gestión de FONPRODE* (p. 49), 2014, Cooperación Española.

Infraestructuras productivas, energías renovables y medioambiente

MGM Sustainable Energy Fund, Limited Partnership

MGM, es un Fondo constituido como una *Limited Partnership*, la cual tiene domicilio en Ontario, Canadá. Tuvo un total de recursos de 63,21 millones de dólares estadounidenses. Su socio gestor es *MGM Innova Capital*, una compañía bajo las leyes de Delaware. El Consejo de ministros facultó una aportación de capital a MGM por 12 millones de dólares estadounidenses, con cargo al FONPRODE. El *MGM Sustainable Energy Fund* buscó inversiones, principalmente, en Colombia, México y Centroamérica, con proyectos dirigidos a la inversión de eficiencia energética con retornos procedentes de los ahorros en energía y costes de mantenimiento que sean capaces de producir, esperando que representen un 75% del capital comprometido. Y, también, proyectos de

energía renovable, como pequeñas hidroeléctricas, rehabilitación de éstas, energía solar y eólica, con un 25% del capital comprometido.

El objetivo del Fondo fue la inversión directa o indirecta con capital, cuasi capital o deuda *mezzanine*¹⁴⁵ en inversiones que faciliten la implementación de proyectos de eficiencia energética y energía renovable en dichos países. Entre sus metas, las cuales se enmarcaron en los objetivos y líneas estratégicas del Plan Director de la Cooperación Española (crecimiento económico y del tejido empresarial, desarrollo sostenible y medio ambiente), estuvieron:

- Rentabilizar a largo plazo mediante inversión de proyectos capaces de regenerar una tasa interna de retorno bruta entre el 15 y el 25%.
- Disminuir el consumo energético y las emisiones de gases de efecto invernadero, y mejorar la seguridad energética.
- Generar empleo y oportunidades de negocio para PYMEs.

El tamaño objetivo del Fondo ascendió a 100 millones de dólares estadounidenses. Y la base inversora fue de las entidades financieras de desarrollo, entre las que se situaba la Cooperación Española en el segundo puesto de participación en aportación de capital. Los inversores que se comprometieron con el Fondo fueron:

¹⁴⁵ Tipo de financiación que se sitúa entre la deuda senior (deuda emitida por un agente económico de la mejor calidad crediticia posible) y el capital propio en la estructura de capital de una empresa. Es un financiamiento que se encuentra entre la deuda y el capital. Combina elementos de deuda y del capital. Requiere retornos mayores que la deuda pero menores que el capital.

Tabla 40*Inversores en MGM Sustainable Energy Fund*

INVERSOR	IMPORTES COMPROMETIDOS (USD)
<i>Global Energy Efficiency and Renewable Energy Fund (GEEREF)</i>	13.190.000
Instituto de Crédito Oficial – en representación del Gobierno de España	12.000.000
DEG (institución financiera de desarrollo alemana)	10.000.000
<i>Japan International Cooperation Agency</i>	10.000.000
BID – en representación de la <i>Global Environment Facility</i>	7.000.000
BID – como administrador del <i>Multilateral Investment Fund</i>	5.000.000
BANCOLDEX	4.000.000
MGM International	2.000.000
<i>Daniel Smyth</i>	10.000
Gerardo Aguilar	10.000

Nota. Tabla de los inversores actuales en el Fondo MGM Sustainable Energy. Elaboración propia. Fondo MGM Sustainable Energy, L. P. e Informe del Consejo de Ministros en el 7 de noviembre de 2014. Tomado de *Informe de Gestión de FONPRODE* (p. 11), 2014, Cooperación Española.

Los compromisos dirigidos al desarrollo que pretendían mediante el fondo iban encaminados, primero, a reemplazar los antiguos equipamientos industriales, comerciales y residenciales, por otros que contribuyeran a una eficiencia energética, sostenibilidad ambiental, además de a un desarrollo sostenible en comunidades locales, beneficios ecológicos y reducción de contaminantes. Segundo, a contribuir en la creación de nuevos mercados de eficiencia energética a nivel local con la asociación de las PYMEs locales, generando una creación de empleo y empresas. Y, por último, obtener una buena rentabilidad financiera.

FONPRODE en 2014

A lo largo de 2014 se realizaron siete Comités Ejecutivos de FONPRODE. Entre otros, se aprobaron: una aportación de capital por un máximo de 12 millones de dólares estadounidenses al fondo MGM Sustainable Energy Fund L.P.; y un crédito para que España participara, mediante el Fondo, como un cofinanciador junto con el Banco Interamericano de Desarrollo.

Se realizaron aportaciones de capital de 11,95 millones de euros en 2014, frente a los 7,90 millones de euros, en los siguientes fondos:

- Fondo Internacional Amerigo Colombia Ventures: 0,758 millones de euros.
- Fondo Moringa S.C.A.: 0,425 millones de euros.
- Fondo de infraestructura de energías renovables: 1,358 millones de euros.

Estos desembolsos correspondieron a aprobaciones del Consejo de ministros.

Los ingresos de FONPRODE ascendieron a 174,04 millones de euros, de los que 83,38 millones fueron de la devolución de la Contribución Reembolsables al Fondo de Cofinanciación de España para América Latina del Banco Interamericano de Desarrollo con 110 millones de dólares. Además, 84,87 millones de euros fueron de ingresos por actividades con instituciones microfinancieras de operaciones del antiguo Fondo para la Concesión de Microcréditos.

En lo que representan los cobros de instituciones microfinancieras, las aportaciones más altas fueron con instituciones peruanas (21,85 millones de euros), bosnias (8,57 millones de euros), ecuatorianas (7,77 millones de euros), colombianas (7,68 millones de euros) y marroquíes (6,68 millones de euros). Se debe añadir que, en otros ingresos, se incluyó el reembolso de Amerigo Ventures Colombia por 1,144 millones de euros.

En la cartera de inversiones se incluyeron nueve aportaciones por 151, 85 millones de euros, entre las que se sitúan el Fondo Amerigo, Fondo Progres Capital, Fondo de Energías Renovables y el Fondo Moringa.

Tabla 41*Saldos en carteras. Aportaciones de capital*

Contribución y divisa	Importe en euros 2014	Importe en euros 2013	Diferencia	Porcentaje sobre el total
Fondo Amerigo	878.679,24	1.167.178,86	288.499,62	0,58%
Fondo Progresá	3.483.276,66	4.445.470,78	962.194,12	2,29%
Fondo Energías	1.940.500,09	387.880,01	1.552.620,08	1,28%
Fondo Moringa	693.319,84	268.356,16	424.963,68	0,46%
TOTAL GENERAL	151.851.832,92			100%

Nota. Tabla de los saldos en carteras a 31 de diciembre de 2014. Aportaciones de capital. Importes desembolsados. Elaboración propia. Informe Instituto de Crédito Oficial, Subdirección de Financiación Directa e Internacional, Departamento de Financiación Internacional, Área de Fondos de Estado para la Internacionalización. Tomado de *Informe de Gestión de FONPRODE* (p. 68), 2014, Cooperación Española, Instituto de Crédito Oficial.

Tabla 42*Cuentas de crédito de programas de microcréditos*

País	Cuenta crédito (euros)	Porcentaje del total
Colombia		
Bancoldex II	5.992.092,91	
Bancoldex III	17.912.198,34	
TOTAL	23.904.291,25	7,2981%
TOTAL GENERAL	327.541.177,01	100%

Nota. Tabla de las cuentas de crédito de programas de microcréditos en Colombia. Saldos en carteras a 31 de diciembre de 2014. Elaboración propia. Informe Instituto de Crédito Oficial, Subdirección de Financiación Directa e Internacional, Departamento de Financiación Internacional, Área de Fondos de Estado para la Internacionalización.

Tomado de *Informe de Gestión de FONPRODE* (p. 71), 2014, Cooperación Española, Instituto de Crédito Oficial.

Tabla 43

Desglose por regiones geográficas

Región-País	Euros	Porcentaje del total
América	143.749.362,91	43,8874%
Bolivia	6.782.252,98	
Colombia	23.904.291,25	
Ecuador	16.625.310,33	
El Salvador	11.110.588,09	
Guatemala	2.289.576,64	
Haiti	2.249.521,43	
Nicaragua	10.529.897,98	
Panamá	2.978.877,57	
Paraguay	2.384.329,95	
Perú	41.493.190,29	
República Dominicana	13.950.739,81	
Uruguay	2.000.000,00	
Total general	327.541.177,01	100%

Nota. Tabla de las del desglose por países y regiones geográficas. Elaboración propia. Instituto de Crédito Oficial, Subdirección de Financiación Directa e Internacional, Departamento de Financiación Internacional, Área de Fondos de Estado para la Internacionalización. Tomado de *Informe de Gestión de FONPRODE* (p. 74), 2014, Cooperación Española, Instituto de Crédito Oficial.

Tabla 44*Cobros operaciones de microcréditos*

País	Agente	Principal	Intereses	Comisiones	Demoras	Total
Colombia	Bancoldex II	2.681.335,69	243.788,40	0	0	2.925.124,09
	Bancoldex III	4.435.207,56	317.161,71	0	0	
TOTAL COLOMBIA		7.116.643,25	560.950,11	0	0	7.677.593,36

Nota. Tabla de actividad del FONPRODE 2014 de los cobros por operaciones de microcréditos en Colombia. Elaboración propia. Instituto de Crédito Oficial, Subdirección de Financiación Directa e Internacional, Departamento de Financiación Internacional, Área de Fondos de Estado para la Internacionalización. Tomado de *Informe de Gestión de FONPRODE* (p. 78), 2014, Cooperación Española, Instituto de Crédito Oficial.

Tabla 45*Cartera viva de cooperación financiera reembolsable 2014*

Operación	Tipo	País	Sector	Aprobación	Importe euros
Fondo Progres Capital	Inversión capital	Colombia	PYMES, salud, transporte, logística, agroindustria, ingeniería.	20 de agosto de 2010	5.000.000
Fondo Amerigo Ventures Colombia	Inversión capital	Colombia	PYMES, Tecnología de la información	11 de octubre de 2012	11.611.705

Nota. Tabla de la cartera viva de cooperación financiera reembolsable en Colombia, 31 de diciembre de 2014. Elaboración propia. Tomado de *Informe de Gestión de FONPRODE* (p. 81), 2014, Cooperación Española, Instituto de Crédito Oficial.

Tabla 46*Programa de microfinanzas de la cooperación española en Colombia*

Programa de microfinanzas			
Entidad	Fecha	Importe	Deuda viva euros 2013
Bancoldex II	18 de julio de 2003	15.000.000,00	5.992.092,091
Bancoldex III	28 de mayo de 2008	20.000.000,00	17.912.198,34
Colombia		35.000.000,00	23.904.291,25

Nota. Tabla de la cartera viva de programas de microfinanzas en Colombia. Elaboración propia. Tomado de *Informe de Gestión de FONPRODE* (p. 82), 2014, Cooperación Española, Instituto de Crédito Oficial.

En el último rincón de Colombia, en el Amazonas colombiano, sin agua potable, sin conexiones a internet, sin centro sanitario, con casas de madera sencillas, con una pequeña escuela que ahora no sirve, sin cableado eléctrico, con un generador de gasolina que proporciona luz sólo en ciertos momentos del día, habita una comunidad de *Cocomas*, *Ticuna*, y *Yaguas*, llamada *7 de Agosto*, con una población de 425 personas con un total de 105 familias. La economía proviene de la agricultura y la pesca.

Joaquín es cocama de esta comunidad. Trabajaba para una agencia como guía turístico por el Amazonas con un salario misero y malas condiciones laborales. En uno de esos *tours*, conoció a un turista americano, al cual se le ocurrió la idea de ayudarlo. Le propuso hacer los mismos tour pero introduciendo a los turistas en su comunidad para enseñarles cómo viven, cómo se organizan, su situación, su vida diaria y con rutas por la selva, de una forma más personalizada y apartada de los tour turísticos más comerciales. El americano le ayudó en sus primeros pasos en la elaboración de la página web y contestando a los turistas interesados en que Joaquín les hiciera el tour. Ambos estaban en contacto para llevar a cabo el trabajo.

Joaquín tuvo que preguntar al jefe de la comunidad antes de comenzar el proyecto. El jefe estuvo de acuerdo con la propuesta, ya que vieron una oportunidad de desarrollo.

Y así se formó Amazonas COYA Tour, en el municipio de Nariño, en el departamento del Amazonas. La empresa ofrece calidad de servicios y actividades turísticas que se prestan a turistas extranjeros y nacionales, con espacios adecuados y cómodos para descansar. Ofrecen la gastronomía local, actividades culturales e intercambios, logrando fomentar la convivencia en la cual destaque conocer la cotidianidad de la comunidad y la región y fortaleciendo el vínculo entre los visitantes del Amazonas y las comunidades.

Con este proyecto, toda la comunidad se ha visto beneficiada, además de otras terceras, mediante la venta y la visibilidad. Todavía queda mucho por hacer, pero Joaquín ha desarrollado un proyecto destacando las fortalezas, indicadores, posibilidades, debilidades y amenazas.

La comunidad ni el proyecto han recibido ninguna ayuda del gobierno. No se interesan por ellos. Todo lo que tienen es por sus propios méritos. Hubo una vez, que el gobierno quiso desplazarlos del territorio. El motivo fue por el invierno, que llegada esa época la zona se vuelve difícil, pero la razón era quedarse con el territorio, debido a que

es una zona rica en recursos. Sin embargo, no consiguieron echarlos. Se enfrentaron al gobierno y aguantaron. Y es que, la comunidad vecina se dedica a vender madera. De ahí que el gobierno quiera expulsarlos de la zona y explotar todos los recursos naturales de la zona. Las razones de echarlos son simplemente económicas, porque son comunidades que no generan problemas, no dañan el medioambiente y son autosuficientes.

Sin embargo, esto no quiere decir que no tengan necesidades. Joaquín y yo mantenemos contacto vía *whatsapp*. Él está conectado a internet satelital que le comparte su esposa a través del ordenador porque ella estudia Psicología. Sin embargo, la comunidad no tiene internet. Leticia, el pueblo de al lado a unas tres horas de distancia, sí tienen, pero es muy costoso. En mi charla con Joaquín, le pregunté qué era lo que más necesitan y me respondió que si necesitaban algo es un puesto de salud y una escuela. Al lado, tienen otra comunidad peruana que les brinda un hospital pequeño. Pero, ellos normalmente usan medicina tradicional de médicos tradicionales, como abuelos y chamanes.

El gobierno debería observar cómo un pueblo avanza por sí solo, dejar de mirar desde arriba y dirigirse al desarrollo de base. Esta comunidad está manteniéndose y buscando alternativas para mejorar. Ellos conocen cuáles son sus necesidades y lo que puede funcionar o no. El gobierno debería apoyarles en estas alternativas, promocionar sus ideas y ofertarles servicios públicos que les ayuden a mejorar sus vidas.

Actualmente, Joaquín, dirige su propia empresa. Con una visión desde abajo. Toda la comunidad se beneficia de su proyecto. Es un ejemplo de buscador. Es un ejemplo de desarrollo.

CONCLUSIÓN

La corrupción y las dificultades de las minorías elitistas suponen una barrera en la cooperación internacional para el desarrollo cuando prestan al Sur su carácter natural. Evidentemente, estableciendo el concepto de desarrollo propuesto, éste debería repercutir en toda la población aminorando las inestabilidades sociales y no fomentándolas. Para tratar de ejercer una cooperación efectiva, se debería excluir las relaciones entre los incentivos de cooperación y la élite de los países pobres.

Se debe encaminar a la recomposición de una de las carencias de quien recibe el flujo, que es el mal uso o gestión de los incentivos. Para llegar a este punto, la cooperación debe actuar desde el Sur, eliminando la hegemonía burguesa local que emplea la cooperación para beneficio propio. Se debe señalar al nacimiento de estas prácticas, al comienzo del capitalismo, cuando a través de concesiones capitalistas, se producen burgueses que penetran en el poder con métodos de gestión impopulares. Estas élites minoritarias con alianzas internar, se despegaron de los intereses nacionales e iniciaron procedimientos que acrecentaron el subdesarrollo.

Persiste la gestión de los fondos en favor de unos pocos, y no necesariamente a pequeña escala, sino a todos los niveles, ya que la morfología del poder del subdesarrollo es vertical. Se debe atravesar el estrato nacional, el regional, el local, después las aldeas, y llegar a la persona que lo precisa para lograr la eficacia de la cooperación. Se debe prestar atención a ello, debido a que no se puede lograr la efectividad si no se desvincula de estas nebulosas relaciones. Muchas veces ejecutándose de manera encubierta o asociadas con el fracaso de proyectos y planes que tenían como meta el auténtico desarrollo. Sin embargo, se quedan en simples representaciones del crecimiento de estructuras dominantes. Un proyecto de saneamiento de aguas o regadío puede verse truncado si no se controla, incluso podría terminar siendo perjudicial a la agricultura, llegando a alcanzar el control de las infraestructuras de regadío por los terratenientes o la potestad de su territorio, empujando al pequeño campesino a desalojar la tierra, por lo que el proyecto no lograría beneficiar el desarrollo de los ciudadanos, sino que consolidaría la élite del poder.

La cooperación no se elabora de manera eficaz y debe profundizarse en muchas cuestiones. Se deben señalar los fundamentos de la redirección, los cuales convergen con

que la AOD debe transformarse. La modificación debe ser desde lo más hondo. Puede verse como un valor utópico, pero no debería descartarse, porque la cooperación eficaz es lograr una AOD eficiente y con capacidad real.

Los organismos internacionales establecen como meta, materializándola a través de la AOD, la erradicación de pobreza y la reducción de la brecha entre Norte y Sur. Si se consiguiese focalizar a este objetivo y la ayuda se percibiera de manera íntegra, las políticas se dirigirían a esta meta buscando la solidaridad internacional. Pero, como esta voluntad política de reducir o mitigar las desigualdades que consigue el endeudamiento es inexistente, se necesita que la AOD consiga mejorar en otros aspectos, como la calidad que debería otorgar. La ayuda asignada a los países subdesarrollados debe focalizarse en los sectores que repercutan al desarrollo humano: educación, sanidad, mejorar del rol de la mujer o creación de empleo. Asimismo, es fundamental que la ayuda llegue a los que la necesitan, sin beneficiar solamente a las élites.

Referente a la ayuda española, ésta se ha ido disminuyendo desde la entrada de siglo. Esta es la causa del cambio de dirección geográfica y sectorial. Por ende, se dirigió más a África y a Europa que a América Latina, teniendo en cuenta el desglose geográfico de sus participaciones. España tuvo más presencia en países cercanos que a los de América Latina, pese a que compartan lengua y cultura.

La cooperación delegada por parte de la Unión Europea en España, situaron a éste como conexión entre el continente europeo y Latinoamérica. La cooperación española fue un agente fundamental en el campo de la seguridad. La ayuda española pasó de establecer a América Latina como área prioritaria, a estar más presente en África, a centrarse en los puentes con la Unión Europea y hacer hincapié en temas como la seguridad.

Sin embargo, esto podría no ajustarse con los enfoques estratégicos de la cooperación española, debido a que éste se elaboró cuando no se tenían en cuenta las ayudas comunitarias y se pensaba más en la ayuda bilateral y multilateral. El Plan Director no abordaba acciones para fondos de ayudas de la Unión Europea.

Debido al estrecho vínculo, la Unión Europea y España deberían atender a posicionar la cooperación española y complementarse a nivel nacional con el presupuesto de la Unión Europea y otros Estados. Incluso España podría destacar su perspectiva estratégica como donante en Europa.

La Ayuda Oficial para el Desarrollo española continuó descendiendo. Las previsiones del Ministerio bajaron un 5% de 2013 a 2014, y un 9% las de la AECID. Descendió el presupuesto de FONPRODE y creció el del Fondo para Agua y Saneamiento. La cooperación española puede que comenzara a plantearse como un tema irrelevante. Las recesiones y las crisis pasan factura. Los recortes de sanidad, pensiones, educación, la deuda pública, el desempleo y otras políticas, hace que la cooperación pierda interés en la sociedad y que el presupuesto disminuya. Deberíamos preguntarnos si la opción de abandonar la pobreza extrema es correcta. Sin embargo, si supiéramos que la ayuda va dirigida a eliminar la pobreza podríamos juzgar con firmeza, pero esto es complicado demostrar.

Voluntarios y ONGD continúan trabajando y movilizándose por principios y valores y no por intereses geoestratégicos, buscando una reducción de la pobreza mediante canales más eficaces que la Ayuda Oficial. Podemos imaginar que la ayuda está cambiando y se preste más importancia a los resultados y los cambios que se realicen más que de dónde viene la ayuda.

Para poder solventar la escasez de recursos, los apoyos dentro de la política y de los propios ciudadanos es necesario que se solucionen las debilidades institucionales, la falta de resultados y evaluaciones, la carencia de seguimiento e investigaciones para el desarrollo.

En 2013, se celebró el veinticinco aniversario de la AECID. Su lema “25 años de lucha contra la pobreza”, llama a la incoherencia, más sabiendo que el organismo tuvo un recorte en su presupuesto del 75% aproximadamente a partir de 2011.

El primer Plan Director fue desarrollado para 2001 y 2004. El segundo Plan se elaboró sin tratar de continuar con el anterior. Ni el tercero con el segundo. Muchos de los documentos estratégicos se desarrollan y no continúan acumulando los conocimientos y aprendizajes anteriores para seguir con las planeaciones y estrategias.

Es fundamental que se ofrezcan pruebas de las actividades de la cooperación española para conocer si sus actos influyen en la vida de los pobres y dejar de atrás los discursos hipotéticos. Está claro que existen acciones positivas que deberían exponerse más; y ayudas como las multilaterales que son muy complicadas de seguirlas; o actividades que no llegaron a ser lo que se pensó en un principio. Pero sin los documentos que evidencien, no se podrá saber si las acciones de España están siendo positivas, lo que

llevaría a mejorar y aprender. Si se supiera cómo los recursos producen un impacto en el país de destino, facilitaría establecer si la ayuda española está dirigida a los pobres, como piden las ONGD y nos imaginamos, o si más bien es un acto diplomático y acciones de política exterior. Conocer esto nos ayudaría a comprender si la cooperación actúa bajo el fin que expone en sus documentos oficiales.

Se debe comprender que la globalización ha dificultado las respuestas y ha abierto el camino a nuevas interrelaciones, creando un mundo más interdependiente. Se precisa una sociedad que potencie cadenas más solidarias, nuevos sistemas de información y nuevas alianzas.

Es posible imaginar modos novedosos de organización social, económica y cultural, una reorientación de los sistemas económicos y tecnológicos. Las voluntades de los que poseen el poder ya sean capitalistas, narcotraficantes, violentos o políticos convencionales, no pueden detener los deseos colectivos. Ellos también pueden ser coartados por planes liberadores. En Colombia, los políticos jóvenes han fracasado, no por su juventud, sino por confiar sus condiciones imaginativas al Estado en ese cierto momento. Al concepto de pobreza se contraponen la actividad de aquellos que observan bajo lo económico y tecnológico no otra irresponsable aventura más del desarrollo, sino la opción de crear nuevas formas de libertad. Es lo que al comienzo del documento se establecía como posdesarrollo.

Debe olvidarse la perspectiva de un único modelo económico universal, sino que es fundamental saber que los modos de producción dependen de los modelos de vida social con los que existen. Para poder reconstruir el desarrollo se debe comenzar por una evaluación de las construcciones locales, en cómo conforman su vida, en la historia del pueblo, lo que significa conocer las condiciones del cambio y para el cambio.

Existe un enfrentamiento entre el poder local y el global. Entre el conocimiento científico y el popular. Por lo que, se da la existencia de dos niveles para reconstruir el desarrollo. Uno, referido a precisar la existencia de una variedad de enfoques económicos. Lo que conlleva establecerse en un escenario local. Pero, el siguiente nivel se refiere a que, aunque las comunidades locales diseñaran su desarrollo, existen fuerzas que absorben los recursos locales, como el intercambio desigual, sustracción entre centro y periferia, país, ciudad, pueblo, clases sociales, géneros, grupo étnicos. Asimismo, debe

considerarse el funcionamiento cultural de los modos locales por parte del sistema global de producción económica.

Las prácticas institucionales son fundamentales porque representan lo que se describe como desarrollo y porque contribuyen a la formalización de las relaciones, división de trabajo y formas culturales. Mientras las instituciones sigan reiterándose en el éxito material, cultural e ideológico, continuarán algunas formas dominantes. Por lo que el desarrollo prevalecerá bajo las definiciones de los que poseen la hegemonía. Las estructuras de las entidades y organismos profesan su influencia a través de procesos institucionales. Se destacan las formas subjetivas a la vez que se desplaza la de quienes son receptores del desarrollo.

Los organismos tienen un método de planeación en el que algunas prácticas para construir y resolver problemas resulten manejables y esquiven la responsabilidad tras implementar el plan. Basan sus agendas y programas bajo la perspectiva de sentido común, como se puede observar en el Plan Nacional de Alimentación en Colombia, prácticas presentadas como racionales en el que la burocracia armoniza los modos de ver y hacer. En las situaciones de hambruna, los contextos locales quedan inmersos en los discursos economistas y planificadores. Sólo el conocimiento del BM y el occidental es idóneo para combatir la desnutrición. Las interacciones entre el personal local y los planificadores pasan a ser articulada por acciones burocráticas establecidas.

Los planificadores afirman que sus actos conforman la auténtica descripción de la realidad. Los planificadores no piensan que sus ideas de caracterizar los problemas de desarrollo puedan ser una representación que ocasione efectos políticos, sociales y culturales. Las políticas establecen como problemas solo lo que pueden dirigir. Y determinan los problemas en modos concretos. Es como si los actos políticos parecieran venir de acciones discretas y voluntarias, sin llegar a acordar conflictos, excluyendo o eligiendo alternativas. La elección de nuevas políticas se desatiende. La toma de decisiones y planes parecen naturales, desligadas de análisis y que nunca podría haberse realizado de otra manera. Al observarse como las acciones políticas como razonables se elimina cualquier posible cuestionamiento alternativo.

Los planificadores separan la implementación del plan de la política. Esto se observa en las evaluaciones de los programas, en el que las actividades fallaron porque lo obstaculizó la política o por alguna entidad de ejecución o falta y escasez de recursos,

fondos o personal, que nunca tienen nada que ver con el planteamiento político inicial. El resultado es ofrecer una explicación del fracaso y agregar más flujos y recursos a la planeación. A ello se suma que los datos y estadísticas van custodiados de mediciones administrativas y categorizaciones que pretenden que la población se contente con el discurso burocrático. La racionalidad queda blindada por el discurso que acentúa los factores de producción y los precios.

La existencia de los planes como el de Alimentación y Nutrición en Colombia permiten que institucionalidades conformen políticas y establezcan problemas de manera que la construcción no se hace visible. Vienen a centrarse en lo que salió mal, en lugar de si el análisis es correcto. Se olvida el qué hicieron realmente las instituciones y la relación de las prácticas con los resultados.

Los economistas políticos hablan de las necesidades reales de la población. Como si el teórico supiera la necesidad material que la gente desea. Sin embargo, según la antropología, las necesidades son un constructo cultural. La satisfacción de las necesidades materiales mediante una economía de mercado capitalista es distinta a hacerlo bajo instituciones no capitalistas. Muchos movimientos de desarrollo no están dirigidos a satisfacer las necesidades materiales, sino que plantean objetivos que bajo el paradigma materialista son inasequibles o incomprensibles, como los derechos, identidades o economías no dedicadas a la acumulación. En éstos descansa la defensa de lo local como el objetivo de algunos movimientos sociales.

Las perspectivas teóricas del desarrollo se situaban definidas por una gran variedad de posiciones y un aumento en el diálogo. Esto podría ser un factor positivo de los que ya se encontraron en los debates del postdesarrollo. Sin embargo, mientras más nos ahondamos en la actualidad, las dificultades del desarrollo continúan siendo tan cuestionables y problemáticos como siempre. La globalización económica ha alcanzado un potencial que ha apartado la controversia sobre la naturaleza del desarrollo hacia una menor importancia. Al otro lado, la justicia y el desarrollo siguen siendo temas de interés para los movimientos sociales y la pobreza, en el que el desarrollo tradicional que ofrece el neoliberalismo, con es una opción. Bajo sus propuestas, hay otras alternativas, dejando latente que, si otro mundo es posible, otro desarrollo es posible, llegando a estructurar fundamentos para reflexionar sobre el desarrollo y la globalización.

La pobreza del mundo estremece a muchos occidentales. El trabajo de Occidente despliega toda una gama de acciones además de la ayuda internacional, como los asesoramientos del FMI y el BM, el traspaso de conocimiento del capitalismo y la democracia, las intervenciones científicas para erradicar la hambruna o la intervención militar. La tragedia de los pobres inspira un cambio.

Los planificadores tienen buenas intenciones sobre la ayuda internacional, pero no motivan a nadie a llevarlas a cabo. Sin embargo, los buscadores descubren qué funciona y qué proporciona una recompensa. Los planificadores establecen proyectos globales, y los buscadores se adecuan a las condiciones locales. Los planificadores trabajan desde arriba, y los buscadores conocen la realidad de base. Un planificador cree saber las respuestas, concibiendo la pobreza como una cuestión de ingeniería técnica que sus acciones resolverán.

Los planificadores prometen algo grandioso como la erradicación de la pobreza. Este objetivo tan hermoso, lleva a los planificadores a crear organismos de ayuda, planes y recursos ideales para llevarla a cabo.

Si los planificadores quieren acabar con la pobreza debemos preguntarnos por qué no se ha conseguido. Setenta años de numerosos planes realizados por organismos e instituciones, con billones de dólares invertidos, y sigue sin conseguirse dicho objetivo. Puede ser que nos lleve a pensar que los grandes planes nunca alcanzarán que la pobreza pase a la historia. Proponer un objetivo determinado puede ser irracional ya que no existe razón para creer que tal meta puede lograrse a un coste considerable con los recursos disponibles. Quizá los organismos de ayuda no pueden acabar con la pobreza del mundo, pero sí hacer acciones útiles para complacer las necesidades de los pobres. Puede que los organismos estén formulando mal la pregunta sobre qué pueden hacer para erradicar la pobreza del mundo, y deban dirigirse hacia qué puede hacer la ayuda internacional por los pobres.

Uno de los problemas es la falta de retroalimentación y responsabilidad de la ayuda internacional. La retroalimentación funciona si alguien escucha. La retroalimentación y la responsabilidad van de la mano. La responsabilidad es necesaria para aumentar la motivación de que un organismo use buscadores. Los planificadores nacen donde hay poca responsabilidad. Los afectados tienen más responsabilidad que las personas ajenas a un problema. Por lo tanto, los primeros serán buscadores y los segundos

planificadores. Las necesidades de los ricos son agradadas porque ofrecen retroalimentación a buscadores políticos a los que pueden pedirles responsabilidades. Las necesidades de los pobres no son complacidas por su poco poder político o económico para dar a conocer sus necesidades, por lo que no existe responsable.

Que Occidente y quienes trabajan en el desarrollo aspiren a ideales utópicos, como erradicar la pobreza, les hacen tener peores resultados. Si se establece que el desarrollo se realiza mediante esfuerzos de origen local, ayudaría a los organismos occidentales a concentrarse en objetivos más modestos para mejorar las necesidades de los pobres.

Colombia se enfrenta a muchos desafíos. El Gobierno debe anticiparse a las transformaciones, amoldando las instituciones, la diplomacia y las metas de la ayuda, debido a que los recursos de ésta son un flujo consistente en sus políticas nacionales. Las dificultades sobre el modelo de cooperación que necesita el país pueden nacer de la singularidad de su gobierno.

El escenario tras el conflicto representará un estímulo para la cooperación internacional. La finalización del conflicto es el compromiso y la motivación de muchos países y organismos. Colombia complementará sus agendas de cooperación con las negociaciones con las FARC y los ODS.

Su ingreso en la OCDE, como país de renta media, situándose como donante con su Cooperación Sur-Sur, podría dificultar más su posición en la cooperación. Sin embargo, podría lograr un crecimiento, o en el peor de los casos un sostenimiento, en el flujo de ayuda que recibe. Esto dependerá de las situaciones en las economías de los países que ofrecen la ayuda. No debemos olvidar que, Colombia necesita reforzar en el sector de la salud, la educación, gasto público, vivienda y sistema tributario si quiere estar a la altura de los demás países de la OCDE. Por ende, el país demandará reformas públicas y, a su vez, en la ayuda al desarrollo.

Otra pregunta que nace es hacia qué proyectos debe dirigir su cooperación en un país de renta media tan frágil y su escasa presencia estatal en algunas zonas. Colombia precisa trabajar con los conocimientos adquiridos, con perspectivas a largo plazo, bajo acuerdos sólidos y diálogos locales y regionales.

Son varias las dificultades a las que el país debe hacer frente. Una es la desigualdad. Otra el racismo, que posiciona a indígenas, afrocolombianos y pobres en un

estatus inferior. Territorios fracturados que son invisibles para los colombianos, con leyes propias y tiranía, imponen a muchos colombianos a vivir en la desigualdad.

Con el Acuerdo de Paz de 2016, comenzaron a solucionarse muchos de los problemas principales, pero sólo la punta del iceberg. Pues la paz debía haberse dirigido a transformaciones fundamentales. Estableciendo la desigualdad como materia primordial que precisa de una agenda social, y que el Acuerdo quedó en algo parcial sin ahondar, continúa la pregunta anterior sobre hacia dónde debe dirigirse la cooperación. En las manifestaciones de 2019 y 2020, denominadas *Paro Nacional 21N*, tras la pandemia de la COVID-19, quedaron marcados los problemas sociales: pobreza, derechos humanos, la reincorporación de las FARC, el sistema sanitario, entre otros.

Se necesita de una coordinación entre los organismos multilaterales, gobiernos y ONGD para que los proyectos se encaminen en la misma dirección, en las líneas de asistencia, desarrollo y paz. Las perspectivas deben ser colectivas entre los donantes a nivel regional, nacional e internacional. La paz, el medio ambiente, los recursos naturales, el género, los derechos humanos, la desigualdad y la pobreza son campos fuertemente unidos. Para actuar sobre ellos, los organismos de cooperación internacional podrían unirse para repartirse las tareas, consiguiendo coherencia y eficacia, en zonas concretas, con diálogos de base para descubrir qué necesitan los pobres, en lugar de actuar desde arriba con planes utópicos.

No hay una fórmula concreta para la cooperación que sirva para todos los países. Deben aplicarse acciones a situaciones y contextos concretos. Deben realizarse evaluaciones y análisis contextuales y evidentes basados en la escucha, en la realidad objetiva y que respeten la opinión de los agentes sociales. Preguntarles cuáles son sus problemas, sus dificultades, para conocer las causas y poder emplear los mecanismos necesarios, teniendo en cuenta los vínculos estructurales entre los diversos factores.

Uno de los fondos de España en Colombia son los del capital privado o venture capital. España dirige su inversión a empresas que más perspectiva tienen, como la tecnología, el consumo o la manufacturación. Los enfoques del capital privado establecen como objetivo principal la generación de valor para los inversores. Para algunos economistas, puede compatibilizarse la meta de crear más beneficios financieros y los objetivos sociales, logrando que ambas partes ganen. Puede verse el cambio de paradigma en la cooperación española en la que precisan favorecer e incentivar este tipo de

inversiones, con la visión de que en el futuro obtendrán valor añadido a la inversión, que repercutirá en ganancias a las empresas.

Bajo este escenario, se precisa que los objetivos y beneficios sean definidos a largo plazo. Lo que implica que los resultados no puedan evaluarse de forma rápida. Esto lleva a no saber con totalidad si la ejecución del fondo está consiguiendo resultados positivos de forma inmediata. Lo que debe establecerse es un enfoque sostenible, con un crecimiento a largo plazo y logrando los objetivos de los inversores para luchar contra las complejidades sociales. Es decir, un enfoque sostenible para que la empresa se mantenga y crezca autónomamente.

La tendencia de la idea del capital privado está creciendo. Existen temores de que las empresas perjudiquen la vida de los pobres y beneficien sólo a una pequeña minoría de inversores. De que se favorezca a la sociedad con más riqueza, que obtengan más beneficios, y afecte al resto de la sociedad. Si esto ocurriera, el resultado sería la regulación del mercado por parte del Estado, lo contrario a las ideas liberales.

La otra cara de la moneda es el miedo de los inversores de que la unión de objetivos de valor social con querer obtener beneficios financieros sea negativo para éstos.

Un hecho importante fue el trabajo en materia de género de la AECID en Colombia que, través del Plan de Actuación Sectorial la cooperación española pudo fomentar este campo que venía trabajando desde hace años con resultados significativos. Podría necesitarse enmarcar este Plan en el Marco Asociación para establecer los objetivos, seguir conociendo los avances y aumentando conocimientos en los compromisos. Se debe enfatizar en objetivos alcanzables, con acciones y evaluaciones que supervisen el trabajo. Colombia ha avanzado en derechos a las mujeres, con el aporte de la AECID desde su sector género, sobre todo en violencias extremas. No obstante, se precisa la necesidad de priorizar líneas para el fortalecimiento de las mujeres en la sociedad civil, garantizando derechos y marcos jurídicos, sobre todo en los procesos de paz. Estas directrices son esenciales para la AECID que, con sus esfuerzos debe efectuar las acciones de enfoque de género en el desarrollo como marca sus estrategias.

Si bien España tiene un compromiso político en el campo de la cooperación al desarrollo a través de sus órganos de coordinación, con determinada transparencia, con su presencia y participación en los foros internacionales, y documentos que marcan sus estrategias y zonas prioritarias, también existen una serie de debilidades en cuanto al análisis de sus actividades. Posee un marco institucional y fuentes de información de la cooperación, pero no sobre las relaciones entre los agentes que participan en sus sistema de cooperación. España debe ofrecer información para el análisis y supervisión de su huella en materia de desarrollo con un marco de resultados para servir de influencia política y facilitar el intercambio de conocimiento.

Asimismo, la cooperación española debe propiciar la divulgación de conocimientos, informaciones y evaluaciones de los múltiples agentes de cooperación y órganos y favorecer su contribución en elaborar políticas sectoriales.

La coordinación entre los diferentes agentes de cooperación española y los ministerios es un factor esencial. La cooperación descentralizada es un punto a su favor y le otorga experiencia en este modelo de cooperación. Sin embargo, las comunidades autónomas y entidades locales deberían unificar sus esfuerzos, colaborando y asistiendo a un diálogo común, centralizando proyectos, planes y programas de ayuda para incrementar la eficacia o dividiéndose el trabajo. Todo ello sin olvidar los puntos donde se deben focalizar, con una responsabilidad compartida.

Esto repercute en el carácter dinámico de la cooperación española, en la que sus acciones se dirigen a países de renta media y renta baja, con una amplia diversidad de agentes y modelos de cooperación, por lo que necesita definir y ahondar en políticas estratégicas diferenciadas.

Siguiendo las directrices de los organismos internacionales, la cooperación española debería priorizar en las áreas más subdesarrolladas y no dirigirse a países renta media-alta. Esto puede suponer una dirección geoestratégica más dirigida a la política exterior, con perspectivas a futuras relaciones, en la que a través de la ayuda al receptor el país donante se lucrara. Incluso existe un gran número de países que no son prioritarios para la cooperación española y que no se establecen en sus documentos estratégicos. Sin embargo, existe una dificultad para modificar sus documentos y planes de cooperación

establecidos si se necesitan incorporar nuevos objetivos o abandonar otros para cambiarlos por los que suscitan más interés.

Aminorar la carga de ayuda bilateral y multilateral provocaría un avance en el terreno de la cooperación. Más aún, cuando organismos multilaterales, como el BM y el FMI, se dirigen a favorecer sus intereses, con directrices desde arriba, en línea a la globalización capitalista, olvidando la cooperación al desarrollo. América Latina es un ejemplo de ello que, tras los malos usos de los recursos y montos de cooperación provenientes de países y organismos del exterior, consiguieron aumentar la deuda externa sin repercutir en el desarrollo.

Otra de las dificultades es el recorte en los recursos económicos destinados a la cooperación al desarrollo que repercutirá en las actividades de medio plazo.

Referente al FONPRODE, el cual fue el nacimiento de una política de cooperación financiera reembolsable en España, ha tenido una serie de críticas en su trayectoria. La opacidad en la selección de proyectos a los que se les otorga financiamiento es una. La asignación discrecional y sin una evaluación y seguimiento de los proyectos sería un punto para mejorar. El Fondo no elabora un seguimiento y evaluación de los proyectos, lo que conlleva no poder medir si su aplicación consigue logros en los receptores. Sin este paso, la cooperación española evita el aprendizaje de sus acciones y acumulación de conocimiento.

En algunas situaciones los proyectos retrasaron su ejecución, lo que influye negativamente en su aplicación. Además, deberían aumentar el número de especialistas de base para reforzar la gestión.

Otro aspecto es aminorar los proyectos de medio plazo y pensar en programas a largo plazo que consigan una planificación correcta de las actividades, lo que podría conllevar mayor efectividad y capacidad.

La cooperación española en Colombia, a través del FONPRODE, tiene una serie de desafíos con los que debe lidiar. Primero, la inseguridad que el país ha tenido durante tanto tiempo, el conflicto interno y el narcotráfico, podría ser un factor que repercuta en las operaciones del Fondo en el territorio colombiano. Segundo, el impacto negativo que podría causar la corrupción a los proyectos del Fondo, por los desvíos o mal uso. Tercero, la falta de infraestructuras, de carreteras, electricidad, agua potable y comunicaciones que

dificultan las operaciones de los proyectos. Otro sería el cambio climático, que causa deslizamientos de tierra, sequías e inundaciones. Y, por último, la desigualdad económica y social del país, que podría dificultar que los proyectos lleguen a las zonas más vulnerables.

Ayuda Oficial al Desarrollo debe dirigirse a las zonas más desfavorecidas. No todos juegan al mismo nivel. Puede mostrarse como las zonas más pobres de los países del sur no pueden acceder a los mercados, por no contar con las garantías necesarias para hacer uso del crédito.

Con retrospección hacia las relaciones entre Colombia y España podemos asegurar que han sido estrechas. España ha querido pertenecer y empatizar con la problemática colombiana, aportando sus conocimientos en materia de seguridad y capacidades técnicas. Sin embargo, no podemos decir si, gracias a la cooperación española, Colombia mejoró en el desarrollo social, económico, construcción de paz, de gobierno, sanidad o educación. Referente a este último, los flujos destinados a este último sector descendieron anualmente, sabiendo que es uno de los grandes desafíos del país colombiano. La carencia de evaluaciones dificulta el conocimiento de si sirvió de algo el esfuerzo. No obstante, tampoco podemos retroceder al pasado y saber si, en caso de no haber colaborado, Colombia hubiera estado peor.

España ha participado en intervenciones de construcción de paz y sus relaciones bilaterales tienen una larga trayectoria, sin duda alguna. Los Marcos de Asociación País, el Plan Director y las distintas formas de cooperación en las que se centra España, sitúan a Colombia como prioridad, aunque descendiendo su influencia en los últimos años. Este factor debería recuperarlo, pues el país precisa la superación en varios sectores. Ambos deberían dirigir la mirada a un desarrollo más local, que es donde más afecta la desigualdad. Debe enfocarse la colaboración con agentes de base, desde abajo, para favorecer la responsabilidad de los actores y la retroalimentación entre receptores y donantes, lo que serviría de evaluación, crecimiento futuro y aprendizaje de buenas prácticas.

El modelo de cooperación basado en el crecimiento económico y aumento del PIB bajo la mirada occidental como único método de desarrollo es un factor que debe superarse. Cada país tiene una situación cultural, histórica, económica y social. No a todos sirven las mismas acciones y se esperan los mismos resultados. Influyen muchos factores.

Una visión que no repercuta en abandonar las prácticas de una comunidad entera para modernizar su sociedad. Lo híbrido puede convivir, y mezclarse lo tradicional con lo moderno. Deben olvidarse los grandes planes, los planes utópicos. En lugar de focalizarse en la erradicación de la pobreza en un país entero, podrían dirigir los esfuerzos a reducirla en una determinada zona. Los planes a pequeña escala darán mejores resultados. Los planes dirigidos a la sociedad más pobre. A sus necesidades. A sus intereses, que quedan alejados de la perspectiva que occidente tiene del desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

- Abellán, V. (1997). La acción de las Naciones Unidas a favor del desarrollo. En C. Liesa y F. Mariño (Eds.), *El desarrollo y la cooperación internacional* (pp. 75-92). Universidad Carlos III.
- Acción Social. (2011). *Informe de Gestión 2010*. Bogotá.
- Acuerdo Marco de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y el Acuerdo de Cartagena y sus países miembros, la República de Bolivia, la República de Colombia, la República del Ecuador, la República del Perú y la República de Venezuela. (23 de abril de 1993). Comunidad Andina, Secretaría General. SG/ct 66.
- AECID. (2009). *Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*. AECID.
- AECID (2011). *Cooperación Española en Colombia. Marco de Asociación País 2011-2014*. Embajada de España en Colombia, AECID y Gobierno Nacional de Colombia.
- AECID. (2013). *Informe sobre el Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) 2011*. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- AECID. (2013). *Informe sobre el Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) 2012*. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- AECID. (2013). *Informe sobre el Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) 2013*. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- AECID. (2013). *Informe sobre el Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) 2014*. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- AECID. (2013). *Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016*. AECID.
- AECID. (2019). *Coordinación, eficacia e impacto. Las claves de la financiación europea delegada en España*. Cooperación Española. <https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Publicaciones%20AECID/20200331%20Folleto%20Cooperaci%C3%B3n%20Delegada%20AECID%20-%20ESP.pdf>

- Agudelo Taborda, J. y Missaglia, M. (2016). La esperada transición de la Cooperación Internacional al desarrollo. En J. Agudelo Taborda y G. Rodríguez Albor (Ed.), *La cooperación internacional en transición 2015-2030. Análisis global y experiencias para Colombia* (pp. 29-57). Universidad de San Buenaventura.
- Albuquerque, F. (1992). Hacia una conceptualización de la cooperación internacional para el desarrollo. *Información Comercial Española*, 702, 21-34.
- Alemanly Briz, J. M. (2000). *Los nuevos conflictos armados en el mundo actual: génesis, actores y terapias*. Fundación Seminario de Investigación para la Paz.
- Alonso, J. A. (2007). Cambios en la ayuda internacional: orientación y limitaciones. *Ágora, Revista de Ciencias Sociales*, 16, 11-18.
- Alonso, J., Glennie, J. y Summer, A. (2014). *Recipients and contributors, Middle income countries and the future of development cooperation*. Global Partnership for Effective Development Co-operation.
- Alonso, J. A., Sanahuja, J. A. y Freres, C. (2009). *Estrategia Multilateral de la Cooperación Española para el Desarrollo*. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- Álvarez Orellana, S. M. (2011). Una introducción a la cooperación internacional al desarrollo. *REDUR*, 10, 285-309.
- Amin, S. (1976). *Unequal development*. Monthly Review Press.
- Andrés López, G. y Molina de la Torre, I. (2000). *Introducción a la solidaridad internacional: la cooperación para el desarrollo*. Secretariado de publicaciones e intercambio editorial, Universidad de Valladolid.
- APC-Colombia. (31 de diciembre de 2012). *Informe de gestión de Cooperación Internacional en Colombia 2012*. Gobierno de Colombia.
- APC-Colombia. (31 de diciembre de 2013). *Informe de gestión de Cooperación Internacional en Colombia 2013*. Gobierno de Colombia.
- APC-Colombia. (31 de diciembre de 2014). *Informe de gestión de Cooperación Internacional en Colombia 2014*. Gobierno de Colombia.

- APC-Colombia. (febrero de 2015). *Informe de gestión vigencia 2014*. Gobierno de Colombia.
- APC-Colombia. (11 de septiembre de 2020). *Cooperación Triangular*. <https://www.apccolombia.gov.co/cooperacion-triangular>
- Apffel-Marglin, F. y Marglin, S. (1990). *Dominating knowledge*. Clarendon Press.
- Aranda, J. y Sáenz, L. (1981). *El proceso de planificación de alimentación y nutrición*. Incap.
- Arce, A. y Long, N. (2000). *Anthropology, development and modernities: Exploring discourses, counter-tendencies and violence*. Routledge.
- Ardila, M. (2012). La transición internacional colombiana y la búsqueda de un nuevo rol frente a potencias regionales en Latinoamérica. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿Una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 643-659). Konrad Adenauer Stiftung.
- Arévalo, D. (1997). Misiones económicas internacionales en Colombia 1930-1960. *Historia Crítica*, 15, 7-27.
- Arguilés, J. M. (2014). Veinticinco años de evaluación en la política española de cooperación internacional para el desarrollo. *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*, 3, 19-52.
- Aristizábal, A. (2010). El sistema de la cooperación internacional para el desarrollo. Evolución histórica y retos actuales. En C. Calabuig Tormo y M. de los Llanos Gómez-Torres (Coords.), *La cooperación internacional para el desarrollo* (pp. 7-48). Editorial Universitat Politècnica de València.
- Austin, J. y Esteva, G. (1987). *Food policy in Mexico*. Cornell University Press.
- Bacon, R. (1916). *For better relations with our latin american neighbors*. Carnegie Endowment for Peace.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2006). *La cohesión social en América Latina y el Caribe. Análisis, acción y coordinación*. Departamento de Desarrollo Sostenible.
- Banco Mundial (2018). *La pobreza y la prosperidad compartida. Armando rompecabezas de la pobreza*. Grupo Banco Mundial.

- Banco Mundial. (17 de octubre de 2018). Casi la mitad de la población mundial vive con menos de USD 5,50 al día. <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2018/10/17/nearly-half-the-world-lives-on-less-than-550-a-day>
- Banco Mundial. (2020). *Atlas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. 4, Educación de calidad*. <https://datatopics.worldbank.org/sdgatlas/es/goal-4-quality-education/>
- Banco Mundial. (11 de marzo de 2021). *Directorio ejecutivo*. <https://www.bancomundial.org/es/about/leadership/directors>
- Banco Mundial. (12 de enero de 2022). *Colombia. Social*. <https://datos.bancomundial.org/pais/colombia>
- Banco Mundial. (3 de octubre de 2022). *Agua*. <https://www.bancomundial.org/es/topic/water/overview>
- Banco Mundial. (19 de diciembre de 2022). *Países miembros*. <https://www.bancomundial.org/es/about/leadership/members#1>
- Barber, J. W. (1975). *British economic thought and India, 1600-1858: A study in the history of development economics*. Clarendon Press.
- Bebbington, A. (2000). Re-encountering development: Livelihood transitions and place transformations in the Andes. *Annals of the Association of American Geographers*, 90(3), 495-520.
- Bejarano, J. A. (1985). *Economía y poder*. Fondo Editorial Cerec.
- Berg, A. (1981). *Malnourished people, a policy view*. The World Bank.
- Berger, M. (1995). Post-Cold War capitalism: modernization and modes of resistance after the fall. *Third World Quarterly*, 16(4), 717-728.
- Bermúdez, C. (2010). La doctrina réspice polum (mirar hacia el norte) en la práctica de las relaciones internacionales de Colombia durante el siglo XX. *Memorias*, 12, 189-222.
- Bonn, J. (1938). *Crumbling of empire: the desintegration of world economy*. Routledge library editions.
- Booth, D. (2008). Aid effectiveness after Accra: How to reform the Paris agenda. *Overseas Development Institute, Briefing Paper*, 39, 1-4.

- Borrego, J. (1981). Metanational capitalist accumulation and the emerging paradigm of revolutionist accumulation. *Review*, 4(4), 713-777.
- Boughton, J. M. (2002). Why White, not Keynes? Inventing the postwar international monetary system. *IMF Working Paper*, 1-20.
- Burbach, R. y Flynn, P. (1980). *Agribusiness in the Americas*. Monthly Review.
- Bustelo, P. (1998). *Teorías contemporáneas de desarrollo económico*. Síntesis.
- Cabrera, M. (2009). *Diplomacia de micrófono*. El Universal.
- Canagh, J., Wysham, D. y Arruda, M. (1994). *Alternativas al orden económico global. Más allá de Bretton Woods*. Icaria.
- Canal DW Español. (11 de septiembre de 2018). Colombia: la maldición del carbón. [Archivo de Vídeo]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=pO6i-u3rbLc>
- Canal DW Español. (13 de febrero de 2019). El Pacífico colombiano: el potencial de una región olvidada. [Archivo de Vídeo]. Youtube. https://www.youtube.com/watch?v=NjbjqPAAVh_A&list=PLyS6339chYC_q16_nxZQRBNhcM6FcTrJir&index=3
- Cardona, D. (2001). La política exterior de la administración Pastrana (1998-2002) hacia una evaluación preliminar. *Revista Colombia Internacional*, 1(53), 53-74. <https://doi.org/10.7440/colombiaint53.2001.03>
- Carranza, F. (2020). *Arme y desarme en Colombia: creación de ciudadanía, construcción de Estado y procesos de DDR*. CINEP.
- Castrillón Cordobés, J. H. (2016). *Cooperación para el desarrollo España-Colombia, un enfoque de Economía Política* [Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid]. <https://eprints.ucm.es/id/eprint/40575/1/T38178.pdf>
- Celorio, G. y López de Munain, A. (2007). *Diccionario de educación para el desarrollo*. Hegoa.
- CEPAL. (2018). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas.
- Cerdà Morales Padilla, S. (2003). *Las ONGD como Agentes de la Cooperación y la Ayuda Humanitaria. El caso español*. [Tesis doctoral, Universidad Autónoma de

- Barcelona]. Repositorio Tesis Doctorals en Xarxa (TDX), Universidad de Cataluña.
- Chaturvedi, S. (2012). Development Cooperation: contours, evolution and scape. En S. Chaturvedi, T. Fues y E. Sidropoulos, *Development Cooperation and Emerging Powers*. Zed Books.
- Chenery, H. B. (1974). *Redistribution with growth: Policies to improve income distribution in developing countries in the context of economic growth*. Oxford University Press.
- Chernick, W. (1996). *Aprender del pasado: Breve historia de los procesos de Paz en Colombia (1986-1996)*. Universidad de los Andes.
- Colacrai, M. (2009). Los países de renta media en el contexto de la cooperación española al desarrollo. Claves para analizar el rol desempeñado por Argentina y Chile. HAOL, 21, 57-73. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3193706>
- Comisión Europea. (2007). *Colombia. Documento de Estrategia País 2007-2013*. E/2007/484.
- Comisión Europea. (2008). El libro verde sobre la cohesión territorial: el camino a seguir. *Inforegio Panorama*, 28, 1-20.
- Cooperación Española. (2012). *Seguimiento PACI 2012*. Cooperación Española.
- Cooperación Española y Gobierno de Colombia. (2014). *Evaluación Conjunta. Revisión Intermedia. Marco Asociación País. Colombia-España. 2011-2014*. Gobierno de España y Gobierno de Colombia.
- Cooperación Municipal al Desarrollo. (2001). *Municipalismo y solidaridad. Guía sobre la cooperación descentralizada*. Cooperación Municipal al Desarrollo.
- Correa, G. (2008). *Directorio de cooperación internacional. Una guía de fuentes de recursos para las organizaciones de sociedad civil*. Red Argentina para la Cooperación Internacional.
- Council of Europe. (2005). *Concerted development of social cohesion indicators. Methodological guide*. Council of Europe Publishing.

- Cowell, A. (29 de junio 2005). In Davos, spotlight turns to Africa. *The New York Times*.
<https://www.nytimes.com/2005/01/28/world/in-davos-spotlight-turns-to-africa.html>
- Cox, R. (1992). Multilateralism and world order. *Review of International Studies*, 18(2), 161-180.
- Coy, F. (2017). Injerencia creciente y desnarcotización fallida: las relaciones Colombia-Estados Unidos del final de la Guerra Fría. *Desafíos*, 9, 166-192.
- Crew, E. y Harrison, E. (1998). *Whose development? An ethnography of aid*. Zed Books.
- Crouch, L. y de Janvry, A. (1980). *The class basis of agricultural growth*. Food Policy, 5(1), 3-13.
- Cuerda, J. A. (1994). Cooperación municipal para el desarrollo. *Tiempo de Paz*, 31, 33-40.
- Cunego, A. y Ruiz Sanjuán, S. (2014). *Introducción al sistema de cooperación internacional al desarrollo. Paradigmas, actores y perspectivas*. Municipalistas por la Solidaridad y el Fortalecimiento Institucional.
- DANE. (2014). *Cuentas Trimestrales – Producto Interno Bruto Primer Trimestre de 2014*.
https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/bol_PIB_Itrime14.pdf
- DANE. (2015). *Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia 2014*.
https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/bol_pobreza_14_.pdf
- DANE. (2 de marzo de 2016). *Pobreza Monetaria y Multidimensional en Colombia 2015*. Gobierno Nacional de Colombia.
- DANE. (16 de septiembre de 2019). *Población indígena de Colombia*.
<https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/grupos-etnicos/presentacion-grupos-etnicos-2019.pdf>

- DANE. (noviembre de 2020). *Acciones del DANE frente a la crisis de COVID 19*.
https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/dane_protocolos_encuestas_covid2020.pdf
- DANE. (11 de marzo de 2022). *Colombia: últimas noticias*.
<https://www.dane.gov.co/index.php/139-espanol/noticias/ultimas-noticias/1116-en-colombia-actualmente-hay-23312832-mujeres>.
- DANE. (26 de abril de 2022). *Pobreza monetaria y grupos de ingreso en Colombia. Resultados 2021*. Gobierno de Colombia.
- DANE. (15 de febrero de 2023). *Comunicado de prensa. Producto Interno Bruto (PIB). IV Trimestre de 2022*.
https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/cp_PIB_IVtrim22.pdf
- DANE. (31 de marzo de 2023). *Principales Indicadores del Mercado Laboral febrero de 2023*. Gobierno de Colombia.
- Datos Macro. (2022). *Colombia – Índice Global de la Brecha de Género. Aumenta la brecha de género en Colombia*.
<https://datosmacro.expansion.com/demografia/indice-brecha-genero-global/colombia#:~:text=Aumenta%20la%20brecha%20de%20g%C3%A9nero,al%20menos%20en%20la%20media>.
- De Janvry, A. (1981). *The agrarian question and reformism in Latin America*. Johns Hopkins University Press.
- De la Cruz, C. (1998). *Guía metodológica para integrar la perspectiva de género en proyectos y programas de desarrollo*. Instituto de la mujer y Secretaría General de Acción Exterior.
- De los Llanos Gómez-Torres, M. (2010). El sistema de la cooperación internacional para el desarrollo. En C. Calabuig Tormo y M. de los Llanos Gómez-Torres (Coords.), *La cooperación internacional para el desarrollo* (pp. 77-88). Editorial Universitat Politècnica de València.
- De Silva, L. (1985). *Ayuda al desarrollo: Datos y problemas*. IEPALA.

- Declaraciones de J. Boorman. (1995). Asamblea Anual FMI/BM. Todo igual para los países más pobres. *Tercer Mundo Económico*, 74. <http://www.tercermundoeconomico.org.uy/TME-74/tendencias01.html>
- Delgadillo Macías, J. y Cortez Yacila, H. (2009). *Desarrollo sostenible y cohesión territorial*. Comisión Europea, Oficina de Coordinación y Orientación.
- Departamento Nacional de Planeación. (1999). Plan Nacional de Desarrollo. Cambio para Construir la Paz. 1998-2002. https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/pastrana2_contexto_cambio.pdf
- Departamento Nacional de Planeación. (2011). Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para todos. http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/mesicic4_col_plan2010.pdf
- Departamento Nacional de Planeación. (2014). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país*. Departamento Nacional de Planeación del Gobierno de Colombia. <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/prensa/bases%20plan%20nacional%20de%20desarrollo%202014-2018.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2015). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país*. Departamento Nacional de Planeación del Gobierno de Colombia.
- Diawara, M. (2000). Globalization, development politics and local knowledge. *International Sociology*, 15(2), 361-371.
- Díaz-Salazar, R. (1996). *Redes de solidaridad internacional. Para derribar el muro norte-sur*. HOAC.
- Donado, Y. (2009). *Política exterior colombiana y cooperación en el primer gobierno de Álvaro Uribe*. Biblioteca General Pontificia Universidad Javeriana.
- Drake, P. (1991). From good men to good neighbors, 1912-1932. En A. F. Lowenthal, *Exporting democracy. The united states and latin america* (pp. 3-41). Johns Hopkins University Press.

- Duarte, L. y Pedraza, J. (2018). La relación política exterior y cooperación internacional para el desarrollo: el caso de Colombia, 2002-2015. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, 7(2), 4-30.
- Dubois, A. (2000). Cooperación bilateral y multilateral. En K. Pérez de Armiño (Dir.), *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*. Icaria y Hegoa. <https://www.dicc.hegoa.ehu.es/>
- Easterly, W. (2015). *La carga del hombre blanco*. Debate.
- Eizagirre, M. (2000). Iniciativa 20/20. En K. Pérez de Armiño (Dir.), *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*. Icaria y Hegoa. <https://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/128>
- El Universal. (4 de mayo de 2011). En Colombia hay conflicto armado: Presidente Santos. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.co/politica/en-colombia-hay-conflicto-armado-presidente-santos-22577-MREU100972>
- Equipo Staff. (1999). *Manual de cooperación descentralizada*. IEPALA.
- Environmental Justice Atlas. (18 de agosto de 2019). El Cerrejón mine, Colombia. <https://www.ejatlas.org/print/el-cerrejon-mine-colombia>
- Escobar, A. (1991). Imaginando un futuro: Pensamiento crítico, desarrollo y movimientos sociales. En M. López Maya (Eds.), *Desarrollo y democracia* (pp. 135-170). Universidad Central de Venezuela.
- Escobar, A. (1996). *La invención del desarrollo*. Editorial Norma.
- Escobar, A. (1999). *El final del salvaje*. Instituto Colombiano de Antropología e Historia y Centro de Estudios de la Realidad Colombiana.
- Escobar, A. (2000). Beyond the search for a paradigm? Post-development and beyond. *Development*, 43(4), 11-14.
- Escobar, A. (2007). *La invención del tercer mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. El Perro y la Rana.
- Eyben, R. (2006). *Relationship for aid*. Earthscan.
- European Anti-Poverty Network. (2011). *El Estado de la Pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España. 2008-2020*. EAPN.

- Fagan, G. H. (1999). Cultural politics and (post) development paradigms. En R. Munk y D. O’Hearn (Eds.), *Critical development theory: contributions to a new paradigm* (pp. 179-195). Zed Books.
- Fatton, R. (2002). *Haiti’s predatory government: the unending transition to democracy*. Lynne Rienner Publishers.
- Ferguson, J. (1990). *The anti-politics machine, development, depoliticization, and bureaucratic power in Lesotho*. Cambridge University Press.
- Ferguson, N. (2003). *Empire: The rise and demise of the british world order and the lessons from global power*. Basic Books.
- Ferrero, G. (2008). *Apoyando los procesos de desarrollo. Enfoques y métodos para una ayuda inclusiva*. Fundación Carolina.
- Fondo Monetario Internacional. (28 de diciembre de 2016). *Poverty Reduction Strategy Papers*. <https://www.imf.org/external/np/prsp/prsp.aspx>
- Fondo Monetario Internacional. (7 de septiembre de 2000). *Poverty Reduction Strategy Papers – Progress in Implementation*. <https://www.imf.org/external/np/prsp/2000/prsp.htm>
- Freres, C., Martínez, I. y Angulo, O. (2010). *La inserción de América Latina en el cambiante sistema internacional de cooperación*. Fundación Carolina – CeALCI.
- Fundación Ideas para la Paz. (2011). *La Guajira en su laberinto. Transformaciones y desafíos de la violencia*. <https://storage.ideaspaz.org/documents/5c350914c2f0d.pdf>
- Fundación Ideas para la Paz. (2019). *La fragilidad de la transición. La paz incompleta y la continuidad de la confrontación armada*. https://multimedia.ideaspaz.org/media/website/FIP_FragilidadTransicion.pdf
- Fundación Ideas para la Paz. (2020). *¿Qué hacer con el ELN? Opciones ante una derrota militar lejana y un diálogo improbable*. https://multimedia.ideaspaz.org/media/website/FIP_NE_QuehacerELN_Final.pdf
- Fukuyama, F. (1990). *El fin de la Historia y el último hombre*. Planeta.

- García, A. (1948). *Bases de la economía contemporánea. Elementos para una economía de la defensa*. RFIOC.
- García, J. (2015). *Cooperación Internacional y posconflicto en Colombia: más allá de los recursos económicos*. Horizontes.
- García Parra, J., Vázquez, A. y Wiesner, E. (1979). *Décima reunión del Grupo de Consulta sobre Colombia*. *Revista del Banco de la República*, 52(621), 992-1005. <https://publicaciones.banrepcultural.org/index.php/banrep/article/view/15530/15928>
- Gardner, K. y Lewis, D. (1996). *Anthropology, development and the post-modern challenge*. Pluto Press.
- Gayo, D. y Moreno, L. (2013). La cooperación internacional a un mundo de desarrollo. En J. M. García de la Cruz, G. Durán y A. Sánchez, *Estructura económica y relaciones internacionales* (pp. 77-99). Garceta.
- Gobierno de Colombia. (2012). *Estrategia de Nacional de Cooperación Internacional 2012 – 2014*. APC-Colombia. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/politica_exterior/enci-2012-2014.pdf
- Gómez, M., Parra, C., Alemán, L. y Rísquez, M. (2018). El colapso de la cooperación española en el siglo XXI. Y nuevos horizontes en el marco de la Agenda 2030. *Economistas sin Fronteras*, 3-55.
- Gómez, M. y Sanahuja, J. A. (1999). *El sistema internacional de cooperación al desarrollo*. CIDEAL.
- Gómez Gil, C. (2014). *Plan Director de cooperación al desarrollo 2010-2013. Una visión panorámica de la cooperación descentralizada de las entidades locales. Reflexiones sobre su papel y su futuro*. Vitoria-Gasteiz.
- Gómez Isa, F. (1999). *El derecho al desarrollo*. Deusto.
- Gómez Galán, M. y Sanahuja, J. (1999). *El sistema internacional de cooperación al desarrollo. Una aproximación a sus actores e instrumentos*. Cideal.

- Gómez Gil, C. (1994). *España y la Ayuda Oficial al Desarrollo: los créditos FAD. Un estudio de la gestión del Fondo de Ayuda al Desarrollo*. CIP.
- González, M. (2011). La visión de los donantes sobre la cooperación internacional en Colombia. *Revista la Cooperación Internacional en Colombia*, 56-59.
- González, M. y Larrú, J. M. (2004). *¿A quién benefician los créditos FAD? Los efectos de la ayuda ligada sobre la economía española*. Departamento de Desarrollo y Cooperación.
- González Muñoz, C. A. (2015). Diálogos de paz Gobierno-FARC-EP y las oportunidades para la paz en Colombia. *Estudios Políticos*, 46, 243-261.
- Grasa, R. (1995). *La cooperación internacional para el desarrollo en Colombia. Una visión orientada hacia el futuro*. Gobierno de Colombia.
- Griffin, K. (1991). Foreign aid and the cold war. *Development and change*, 22, 645-685.
- Gronemeyer, M. (1996). Ayuda en W. Sachs (Ed.), *Diccionario del desarrollo: Una guía del conocimiento como poder* (pp. 8-31). PRATEC.
- Groves, L. y Hinton, R. (2004). *Inclusive aid: changing power and relationships in international development*. Earthscan.
- Grupo de Trabajo de Capacidades y Recursos del Consejo de Cooperación. (2020). *Un nuevo sistema de cooperación al desarrollo para hacer realidad la Agenda 2030: propuesta de reforma*. Informe del Grupo de Trabajo de Capacidades y Recursos del Consejo de Cooperación.
- Guáqueta, A. (1995). La cooperación técnica en Colombia como una herramienta estratégica de política exterior. *Revista Colombia Internacional*, 1(30), 3-15.
- Guevara, J. P. (2015). El Plan Colombia o el desarrollo como seguridad. *Revista Colombiana de Sociología*, 38(1), 63-82.
- Gutiérrez, S. y Rincón, G. (2008). Rediscovering Europe? The aid dilemmas during and after the Plan Colombia. *Conflict, Security and Development*, 8(1), 71-107
- Hac, M. (1990). *Reflections on human development*. Oxford University Press.
- Herranz, C. (2013). *Análisis de la cooperación internacional en Colombia*. Sistema Nacional de Voluntariado.

- Hettne, B. (1995). *Development theory and the three worlds: towards an international political economy of development*. Longman Pub Group.
- Hewitt, N. (1995). *Guía europea para la planificación de las Agendas 21 locales*. ICLEI-Bakeaz.
- Hosbawn, E. (1995). *Historia del siglo XX*. Crítica.
- Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz. (2018). *Conflictos armados focalizados. Informe sobre grupos armados ilegales Colombia 2017-2018*. Indepaz. <https://indepaz.org.co/wp-content/uploads/2019/08/Conflictos-Armados-Focalizados-Indepaz.pdf>
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2012). *Atlas de la Distribución de la Propiedad Rural en Colombia*. Universidad de los Andes.
- International Bank. (1955). *The autonomous regional corporation of the Cauca and the development of the upper Cauca Valley*. International Bank for Reconstruction and Development.
- James, L. (1994). *The rise and fallo f the british empire*. St. Martin's Griffin.
- Joxe, A. (2002). *Empire of disorder*. Semiotext.
- Joy, L. y Payne, P. (1975). *Food and nutrition planning*. FAO.
- Kaaber, N. (diciembre de 1990). Género, desarrollo y capacitación: aumentar la conciencia en el proceso de planificación [Discurso]. Taller sobre la Capacitación de Género y Desarrollo del National Labour Institute, Fundación Ford, Bangalore. https://www.bantaba.ehu.eus/formarse/ficheros/view/Naila_Kabeer.pdf?revision%5Fid=54336&package%5Fid=33607
- Kalmanovitz, S. (1978). *Desarrollo de la agricultura en Colombia*. La Carreta.
- Kaplan, O. y Nussio, E. (2018). Explaining recidivism of excombatants in Colombia. *Journal of Conflict Resolution*, 62(1), 64-93.
- Kiely, R. (1999). The last refuge of the noble savage? A critical assessment of post-development theory. *The European Journal of Development Research*, 11(1), 30-55.
- Knorr, K. (1968). *British colonial theories, 1570-1850*. Frank Cass.

- Koldo, U. y Yoldi, P. (2000). *La cooperación al desarrollo: surgimiento y evolución histórica*. Vitoria-Gasteiz.
- Kolko, G. (1988). *Confronting the third world, United States foreign policy, 1945-1980*. Pantheon Books.
- Larrú, J. M. (2001). *Análisis de los proyectos e ingresos de las ONGD de la CONGDE en 1999*. GONGDE.
- Larrú, J. M. (2010). Más ¿es mejor? Reflexiones en torno a la calidad de la ayuda al desarrollo española. *Revista de Economía Mundial*, 28, 205-246.
- Larrú, J. M. (2021). ¿De la exhuberancia a la irrelevancia? La cooperación española en 2008-2018: dejando hablar a los datos. *Sistema, Revista de Ciencias Sociales*, 262, 89-116.
- Larrú, J. M., Olivié, I. y Pérez, A. (2019). Cooperación española y política exterior: trayectoria histórica comparada. *Revista española de desarrollo y cooperación*, 44, 21-33.
- Larrú, J. M. y Tezanos, S. (2012). Ayuda oficial española al desarrollo: los retos de la especialización geográfica y sectorial. *Estudios de Economía Aplicada*, 30(3), 889-914.
- Laurent, M. (1997). La cooperación externa de la Unión Europea en materia de lucha contra la droga. *Colombia Internacional*, 1(37), 17-29.
- Lehmann, D. (1997). An opportunity lost: Escobar's deconstruction of development. *Journal of Development Studies*, 33(4), 568-578.
- Levinson, J. (1974). *Morinda, an economic análisis of malnutrition among young children in rural India*. Cornell/MIT International Nutrition Policy Series.
- Lewis, O. (1954). Economic development with unlimited supplies of labour. *Manchester School*, 22(2), 139-191.
- Ley 23/1998 de 7 de julio. De Cooperación Internacional para el Desarrollo. 9 de julio de 1998.
- Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local 7/1985 de abril de 1985. Por la cual se regulan las bases del régimen local. 23 de abril de 1985. No. 80.

- Lichtensztein, S. (2010). *Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial. Instrumentos del poder financiero*. Universidad Veracruzana.
- Londoño, J. L. y Perry, G. (1985). El Banco Mundial, el Fondo Monetario y Colombia, análisis crítico de sus relaciones. *Coyuntura Económica*, 15(3), 209-242.
- López Maya, M. (1993). Cambio de discursos en la relación entre Estados Unidos y América Latina de la Segunda Guerra Mundial a la guerra fría (1945-1948). *Cuadernos del Cendes*, 22, 13-38.
- Marchand, H. y Parpart, J. (1995). *Feminism /Post-Modernism/Development*. Routledge.
- Marshall, G. (5 de junio de 1947). *Discurso de Mr. George Marshall* [Discurso principal]. Universidad de Harvard, Estados Unidos.
- Martínez, P. y Martínez, I. (2011). *La cooperación española: ¿fin de ciclo, o simplemente fin?* Plataforma 2015 y más. https://www.academia.edu/1781306/La_cooperaci%C3%B3n_espa%C3%B1ola_fin_de_ciclo_o_simplemente_fin
- Martínez González Tablas, A. (2000). *Economía política de la globalización*. Ariel.
- Martínez, I., Medina, J. y Santander, G. (2012). *La cooperación madrileña. Crisis de una política necesaria*. 2015 y más.
- Martínez Peinado, J. y Vidal Villa, J. M. (1995). *Economía Mundial*. Mc Graw Hill.
- Matos, A. (3 de septiembre de 2013). Las verdaderas razones de las protestas en Colombia. *El País*. https://elpais.com/elpais/2013/09/03/3500_millones/1378184400_137818.html
- McGee, R. y García Heredia, I. (2010). Paris in Bogotá: Applying the aid effectiveness Agenda in Colombia. *Institute of Development Studies*, 342, 3-39.
- McKay, H. y Sinisterra, L. (1978). Improving cognitive ability in chronically deprived children. *Science*, 200(4339), 270-278.
- Meier, G. (1984). *Emerging from poverty. The economics that really matters*. Oxford University Press.

- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. (15 de agosto de 2022). *Acuerdo de Libre Comercio entre Perú – Comunidad Andina*. https://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/En_Vigencia/Comunidad_Andina/inicio.html
- Mohanty, C. (1991). *Under western eyes. Feminist scholarship and colonial discourses*. Chandra Mohanty.
- Molano, A. (2012). *América Latina y las potencias extra regionales*. Bogotá D. C.
- Moncayo, V. M. y Rojas, F. (1979). *Producción campesina y capitalismo*. Editorial Cinep.
- Murguialday, C. (2005). *Las mujeres en la cooperación para el desarrollo*. Vitoria-Gasteiz
- Murphy, C. y Augelli, E. (1993). International institutions, decolonization, and development. *International Political Science Review*, 14(1), 71-85.
- Naciones Unidas. (1945). *Carta de las Naciones Unidas*. Naciones Unidas.
- Naciones Unidas. (2009). *Objetivos de desarrollo del milenio, informe 2009*. Naciones Unidas.
- Naciones Unidas. (11 de marzo de 2021). *Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social – 6 a 12 de marzo de 1995, Copenhague, Dinamarca*. <https://www.un.org/es/conferences/social-development/copenhagen1995>
- Naciones Unidas. (2014). *Estado de la alianza mundial para el desarrollo. Informe 2014*. Grupo de tareas sobre el desfase en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- Naïr, S. (1997). *Nouvel ordre international et droit au développement*. En C. Fernández Liesa y M. Mariño Menéndez (Eds.), *El desarrollo y la cooperación mundial* (pp. 55-60). Universidad Carlos III de Madrid.
- Nandy, A. (1987). *Traditions, tyranny, and utopías*. Oxford University Press.
- Naredo, J. M. (1999). Sobre el tratamiento de la insostenibilidad ecológica y social del desarrollo económico y la brecha Norte-Sur. *Ecuador Debate*, 50, 171-204.
- Neider, C. (1963). *The complete essays of Mark Twain*. Doubleday.

- Nelson, R. M. (2020). Multilateral Development Banks: Overview and Issues for Congress. *Congressional Research Service*, 25, 1-19.
- Nivia-Ruiz, F. (2013). Cooperación Sur-Sur en Colombia: hechos y desafíos. En B. Ayllón y T. Ojeda (Coord.), *La cooperación Sur-Sur en América Latina: políticas afirmativas y prácticas transformadoras* (pp. 112-131). La Catarata.
- Nivia-Ruiz, F. y Ramos, I. (2015). Balance de la cooperación internacional al desarrollo ofrecida y recibida por Colombia: Coherencia entre metas y logros del cuatrenio 2010-2014. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 2(1), 93-124.
- No a la mina. (7 de abril de 2016). *Mina de Carbón del Cerrejón usa diariamente 17 millones de litros de agua*. <https://noalamina.org/latinoamerica/colombia/item/15459-mina-de-carbon-del-cerrejon-usa-diariamente-17-millones-de-litros-de-agua>
- Nurkse, R. (1961). Problems of capital formation in underdeveloped countries. Oxford University Press.
- Nussio, E. (2020). The colombian trap: another partial peace. *CSS Analyses in Security Policy*, 258, 1-4.
- Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. (2010). Diagnóstico de la situación del pueblo indígena Wayúu. http://www.archivodelosddhh.gov.co/saia_release1/almacenamiento/ACTIVO/2016-10-03/187342/anexos/1_1475511070.pdf
- OCDE. (3 de julio de 2014). *OECD Reviews of Innovation Policy: Colombia 2014*. OECD. <https://www.oecd.org/development/oecd-reviews-of-innovation-policy-colombia-2014-9789264204638-en.htm>
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2018). *El inicio del proceso de paz. La fase Exploratoria y el camino hacia el Acuerdo General. 2010 al 2012*. Biblioteca del Proceso de Paz con las FARC-EP.
- Ohmae, K. (1990). *El poder de la triada. Panorama de la competencia mundial en la próxima década*. McGraw Hill.
- OIT. (2014). *Guía para la Cooperación Sur-Sur y Triangular y el trabajo decente*. Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur.

- OIT. (2022). *Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social*. Organización Internacional del Trabajo.
- Olivié, I., Carrasco, E. y Moreno, M. (2020). España en el sistema multilateral de ayuda. *Real Instituto Elcano*, 23, 4-31.
- Olivié, I. y Pérez, A. (2019). ¿Dónde está la ayuda? *ARI*, 49, 1-13.
- ONU. (1945). *Carta de las Naciones Unidas*. Organización de las Naciones Unidas.
- Oxfam Intermón. (2005). Food aid or hidden dumping? *Oxfam Briefing Paper*, 71, 1-37.
- Oxfam Intermón. (2006). *La realidad de la ayuda 2006-2007*. Intermón Oxfam.
- Oxfam Intermón. (2014). *Realidad ayuda 2013*. Oxfam Intermón. [https://www.oxfamintermon.org/es/publicacion/La Realidad de la Ayuda 2013](https://www.oxfamintermon.org/es/publicacion/La%20Realidad%20de%20la%20Ayuda%2013)
- Oxfam Intermón. (2015). *España frente a los retos de la agenda de desarrollo sostenible*. Oxfam Intermón.
- Oxfam Intermón. (22 de febrero de 2021). *Realidad ayuda*. <http://www.realidadayuda.org/glossary?letter=A>
- Oxfam Intermón. (23 de febrero de 2021). *Realidad ayuda*. <http://www.realidadayuda.org/glossary?letter=F>
- Oxfam Intermón. (11 de noviembre de 2021). *La realidad de la ayuda. Portal de transparencia y vigilancia de la cooperación española*. <http://www.realidadayuda.org/>
- Oxfam Intermón. (4 de octubre de 2022). *Realidad ayuda*. <http://www.realidadayuda.org/glossary?letter=M>
- Oxfam Intermón. (9 de octubre de 2022). *Realidad ayuda*. <http://www.realidadayuda.org/glossary?letter=C>
- Oxfam Intermón. (15 de octubre de 2022). *Realidad ayuda*. <http://realidadayuda.org/abc-de-la-cooperacion>
- Pardo, D. (1998). Las áreas prioritarias de la relación birregional entre la Unión Europea y la CAN. *Colombia Internacional*, 44(1), 18-27.

- Parkin, D. (1995). Latticed knowledge: cradication and dispersa lof unpalatable in Islam, medicine and anthropological theory. En R. Pardon (Ed.), *Counterworks: Managing the diversity of knowledge* (pp. 143-163). Routledge.
- Pastrana, A. (2005). *Palabra bajo fuego*. Editorial Planeta.
- Pastrana, E. y Castro, R. (2017). Retos, socios estratégicos y escenarios para la política exterior colombiana durante el posconflicto. *Agenda Internacional*, 35, 97-118.
- Pastrana, E. y Vera, D. (2015). La política exterior colombiana y el Proceso de Paz. *Foreign Affairs*, 15(3), 104-111.
- Pearson, L. B. (1970) El Informe Pearson. El desarrollo, empresa común. Una nueva estrategia global. *El Correo*, 1-40.
- Pécaut, D. (2008). *Las FARC: ¿Una guerrilla sin fin o sin fines?* Editorial Norma.
- Peet, R. y Hartwick, E. (1999). *Theories of development*. Guilford Press.
- Peláez, M. M. (2001). *La política de género en el Estado colombiano: un camino de conquistas sociales* [Tesis Doctoral, Escuela Nacional de Salud Pública]. Repositorio de la Universidad Nacional de Colombia.
- Pérez de Armiño, K. (2000). *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*. Icaria y Hegoa. <https://www.dicc.hegoa.ehu.eus/>
- Pfaff, W. (2000). *Barbarian sentiments: America in the new century*. Hill and Wang.
- Picón, A. (2006). Desarrollo de las relaciones de cooperación entre Colombia y la Unión Europea para la lucha contra el tráfico de drogas ilícitas. *Papel Político*, 11(1), 353-394.
- Pieterse, J. N. (1998). My paradigm or yours? Alternative development, post-development and reflexive development. *Development and Change*, 29, 343-373.
- PNUD (1996). *Informe de Desarrollo Humano*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD (1990). *Informe de Desarrollo Humano*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

- PNUD (1994). *Informe de Desarrollo Humano*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD. (2003). *Human Development Report 2003. Millenium Development Goals: A compact among nations to end human poverty*. United Nations Development Programme.
- PNUD. (2007). *De Londres a Cartagena y a Bogotá. La estrategia de Cooperación Internacional de Colombia*. Unidad de Análisis del Área de Paz y Desarrollo, PNUD.
- PNUD (2010). *Informe sobre Desarrollo Humano. La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD. (2020). *Informe sobre Desarrollo Humano 2020. La próxima frontera. El desarrollo humano y el Antropoceno. Nota Informativa para los países*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. <https://hdr.undp.org/sites/default/files/Country-Profiles/es/COL.pdf>
- Popper, K. (1957). *The poverty of historicism*. Routledge.
- Popper, K. (2002). *La miseria del historicismo*. Alianza.
- Prats, J. (2006). El desarrollo como construcción social. Génesis de la idea de desarrollo. *Gobernanza, Revista Internacional para el Desarrollo Humano*, 47, 297-305.
- Programa Mundial de Alimentos. (1 de marzo de 2023). *Acabar con el hambre*. <https://es.wfp.org/acabar-con-el-hambre>
- Przeworski, A. y Vreeland, J. (2000). The effect of IMF Programs on economic growth. *The Journal of Development Economics*, 62, 385-421.
- Puche, A. (2011). *Incidencia política de la crisis del proceso 8000 en la imagen del Partido Liberal (1994-2002)* [Estudio de caso, Facultad de Ciencia Política y Gobierno]. Repositorio Institucional de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá. <https://repository.urosario.edu.co/server/api/core/bitstreams/0c718ca0-ce44-483e-a614-d55282adc441/content>

- Rahnema, M. y Bawtree, V. (1997). *The post-development reader*. Zed Books.
- Raimondi, A. y Antonelli, G. (2001). *Manuale di cooperazione allo sviluppo*. SEI.
- Ramírez, S. (2005). Colombia: seguridad y política exterior en el siglo XXI. *Revista Oasis*, 11, 335-341.
- Ramírez, S. (2011). El giro de la política exterior colombiana. *Nueva Sociedad*, 231, 79-95.
- Ramjas Saavedra, J. S. G. (2006). *Las relaciones de Colombia y América Latina con Europa*. Universidad Externado de Colombia.
- Ramos, M. y López, S. (2020). *La cooperación Triangular española con América Latina*. Escenario internacional, panorama actual y perspectivas de futuro. AECID.
- Real Decreto-ley 16/1976, de 24 de agosto. Por el que se dictan medidas fiscales, de fomento de la exportación y del comercio interior. No. 204.
- Red Nacional de Mujeres, Sisma y Humanas. (2017). *Cinco claves para un tratamiento diferencial de la violencia sexual en los Acuerdos sobre la Justicia Transicional en el Proceso de Paz*. <https://docplayer.es/31728316-Cinco-claves-para-un-tratamiento-diferencial-de-la-violencia-sexual-en-los-acuerdos-sobre-la-justicia-transicional-en-el-proceso-de-paz-1.html>
- Reglamento (CEE) No 3835/90 del Consejo. Por el que se modifican los Reglamentos (CEE) nº 3831/90, 3832/90 y 3833/90 en lo relativo al régimen de preferencias arancelarias generalizadas aplicadas a determinados productos originarios de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. 20 de diciembre de 1990. No. 370/126.
- Reinhardt, N. (1988). *Our daily bread, the peasant question and family farming in the Colombian Andes*. University of California Press.
- Resolución 41/128. Declaración de los Derechos al Desarrollo, adoptada por la Asamblea General. 4 de diciembre de 1986.
- Restrepo, L. A. (2000). La política exterior de Colombia: la estrella polar está de vuelta. En *Colombia, cambio de siglo: balances y perspectivas* (pp. 145-174). Planeta Colombiana Editorial.

- Rettberg, A. (2003). Diseñar el futuro: una revisión de los dilemas de la construcción de paz para el post conflicto. *Revista de Estudios Sociales*, 15, 15-28.
- Ríos, J. (2020). La(s) geografía(s) de la violencia guerrillera en Colombia 2012-2020. *Real Instituto Elcano*, 11, 2-35.
- Ríos, J., González, J. y Panchón, W. (2020). Risk assessment analysis of attacks on FARC excombatants: towards a new evaluation model of probability. *Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism*, 15, 44-63.
- Rist, G. (1997). *The history of development: from western origins to global faith*. Zed Books.
- Robb, C. (2004). Changing power relations in the history of aid en L. Groves y R. Hinton (Eds.), *Inclusive aid. Changing power and relationships in international development* (pp. 21-41). Earthscan.
- Rodríguez, C. (2010). *El manejo de la política exterior durante el gobierno de Andrés Pastrana y la incidencia de Estados Unidos y la UE* [Monografía de Grafo, Facultad de Relaciones Internacionales]. Repositorio Institucional de la Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario. <https://repository.urosario.edu.co/server/api/core/bitstreams/2ba9b694-9599-402c-91df-bae0ac0e96a4/content>
- Rojas, D. (2013). Las relaciones Colombia-Estados Unidos en el gobierno Santos: ¿Llegó la hora del posconflicto? *Análisis Político*, 26(79), 121-138.
- Rojas-Martínez, F. A. (2018). Pena de muerte en Colombia, una medida no tan extrema a la luz del iusnaturalismo. *IUSTA*, 50, 191-208.
- Root, E. (1916). *Addresses on international subjects*. Harvard University Press.
- Rostow, W. W. (1961). *Las etapas del crecimiento económico: un manifiesto no comunista*. Fondo de Cultura Económica. .
- Rotberg, R. (2002). The new nature of nation-state failure. *The Washington Quarterly*, 5(3), 85-96.
- Rueda, G. C. (2020). Análisis histórico de la cooperación internacional en Colombia para el posconflicto actual y enfoque de género [Trabajo de Grado, Facultad de

Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales]. Repositorio Javeriana, Pontificia Universidad Javeriana.

- Sachs, J. (2005). *End of poverty: economic possibilities for our time*. Peguin.
- Sachs, W. (1992). *El diccionario del desarrollo*. PRATEC.
- Salas-Salazar, L. G. (2016). Conflicto armado y configuración territorial: elementos para la consolidación de la paz en Colombia. *Bitácora*, 26(2), 45-57.
- Sanahuja, J. (2001). Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y las transformaciones de la ciudadanía global. En Sanahuja y Gómez (Eds.), *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio* (pp. 51-127). Cideal.
- Sanahuja, J. A. (2007). ¿Más y mejor ayuda? La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo. En M. Mesa Peinado (Coord.), *Paz y conflictos en el siglo XXI: tendencias globales* (pp. 71-101). Icaria.
- Sánchez, F. y Campos, S. (2019). La política exterior de Santos: estrategia y diplomacia por la paz. *Oasis*, 29, 81-104.
- Sánchez, F. y Monroy, C. (2012). Actores, decisión y construcción de la política exterior colombiana hacia los Estados Unidos en la era Santos. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿Una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 323-339). Konrad Adenauer Stiftung.
- Sanín, M. (2011). Cooperación Sur-Sur en Colombia. En B. Ayllón y J. Surasky (Coord.), *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía o realidad*. La Catarata.
- Santos, B. (2002). *Towards a new legal common sense*. Butterworth.
- Schech, S. y Haggis, J. (2000). *Culture and development. A critical introduction*. Blackwell.
- Schönrock, P. y Buchelli, J. (2010). *Evaluación conjunta de la Declaración de París Fase 2*. Centro de Pensamiento Estratégico Internacional.
- Scott, J. (1998). *Seeing like a state: how certain schemes to improve the human condition have failed*. Yale University Press.

- Seers, D. (marzo de 1980). *¿Qué estamos tratando de medir?* [Discurso]. XI. Conferencia de las Naciones Unidas. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Santiago de Chile.
- SEGIB. (2014). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2013-2014*. Secretaría General Iberoamericana.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Planeta.
- Servicio de Estadística de la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo. (2013). *Seguimiento AOD 2013*. Cooperación Española.
- Servicio de Estadística de la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo. (2014). *Seguimiento AOD 2014*. Cooperación Española.
- Stiglitz, J. (2000). Participación y desarrollo: perspectivas desde el paradigma integral de desarrollo. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 7, p. 93-120.
- Storey, A. (2000). Post-development theory: romanticism and pontius pilate politics. *Development*, 43(4), 40-46.
- Sylvestre, C. (1999). Development studies and postcolonial studies: disparate tales of the third world. *Third World Quarterly* 20(4), 703-721.
- Summers, L. y Shah, S. (1991). *Proceedings of the World Bank anual conference on development economics*. The World Bank.
- Tassara, C. (2011). Paradigmas, actores y políticas. Breve historia de la cooperación internacional al desarrollo. *UNAULA*, 31, 41-97.
- Tassara, C. (2013). La cooperación Sur-Sur en Colombia entre liderazgos y desafíos. En E. Said (Eds.), *Cooperación, comunicación y sociedad* (pp. 1-67). Universidad del Norte.
- Tassara, C. (2016). *Cooperación internacional para el desarrollo: gobierno, economía y sociedad. Evolución de las políticas y escenarios futuros*. Universidad de La Salle.
- Taffet, J. F. (2007). *Foreign aid as foreign policy: the Alliance for progress in Latin America*. Routledge.
- Tezanos, S. (2007). España ante el reto de la cooperación internacional para el desarrollo. *Sistema*, 201, 47-76.

- Todaro, M. P. y Smith, S. C. (2005). *Economic development*. Pearson Education.
- Tokatlián, G. (2012). *Política exterior: un reordenamiento de América Latina*. Bogotá D. C.
- Torres, C. (2010). *Colombia siglo XX. Desde la guerra de los Mil Días hasta la elección de Álvaro Uribe*. Norma.
- Unceta, K. (1996). El hambre como fracaso del desarrollo en B. Sutcliffe (Coord.), *El incendio frío: Hambre, alimentación y desarrollo* (pp. 55-73). Icaria.
- Unceta, K. y Yoldi, P. (2000). *La cooperación al desarrollo: surgimiento y evolución histórica*. Gobierno Vasco.
- UNESCO. (2008). *El desafío Mundial de la alfabetización*. Decenio de las Naciones Unidas de la Alfabetización 2003-2012.
- UNHCR. (2011). Colombia situatuion. Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá y Venezuela. Indígenas. *The UN Refugee Agency*, 4, 1-4.
- UNICEF. (1987). Ajuste con rostro humano. Volumen I: protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento. Siglo XXI. <file:///C:/Users/acfer/Downloads/27811-Texto%20del%20art%C3%ADculo-52144-1-10-20061020.pdf>
- UNICEF. (10 de enero de 2023). *Un informe de las Naciones Unidas revela que un niño o un joven murió cada 4,4 segundos en 2021*. <https://www.unicef.org/es/comunicados-prensa/un-informe-de-las-naciones-unidas-revela-que-un-ni%C3%B1o-o-un-joven-muri%C3%B3-cada-44>
- Unión Europea y Gobierno de Colombia. (22 de marzo de 2016). *Sobre el Fondo Europeo para la Paz en Colombia*. <https://www.fondoeuropeoparalapaz.eu/sobre-el-fondo/>
- United Nations. (2012). World economic situation and prospects. *United Nations*, 12, 1-28.
- Uribe, C. (1986). Limitations and constraints of Colombia's National Food and Nutrition Plan. *Food Policy*, II(1), 47-70.

- Uribe, P. (2011). Colombia: Hitos y tendencias como nuevo donante. En G. Santander (Coord.), *Nuevos donantes y cooperación Sur-Sur: estudios de caso* (pp. 63-86). Universidad Complutense de Madrid.
- Vaicius, I. (2002). Una perspectiva hacia el entendimiento del Plan Colombia. En J. Estrada (Comp.), *El plan Colombia y la intensificación de la guerra: aspectos globales y locales* (pp. 21-31). Universidad Nacional de Colombia.
- Vaquero, C. (2000). Globalización, empleo y desigualdad salarial. La utopía de los mercados libres globales. En A. Antón (Coord.), *Trabajo, derechos sociales y globalización* (pp. 32-86). Talasa.
- Van de Walle, N. (2005). *Overcoming stagnation in aid-dependent countries*. Center for Global Development.
- Varela, G. (1979). *El Plan nacional de alimentación y nutrición de Colombia, un nuevo estilo de desarrollo*. Departamento Nacional de Planeación.
- Vargas-Alzate, L. (2013). Análisis de la política pública de cooperación internacional en Medellín. *Analecta Política*, 5, 141-162.
- Vargas-Alzate, L., Sosa, S. y Rodríguez-Ríos, J. (2012). El comercio como plataforma de la política exterior colombiana en la administración de Juan Manuel Santos. *Colombia Internacional*, 76, 259-292.
- Veillette, C. (2005). Plan Colombia: A progress report. *Congressional Research Service Report for Congress*, 1-11
- Verdiales López, D. M. (2021). La cooperación internacional al desarrollo española en el marco de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. *Revista Integración y Cooperación Internacional*, 32, 42-57.
- Vergara, R. (2012). Análisis de política exterior en Colombia: Gobierno de Juan Manuel Santos, ¿continuación de un proceso o cambio de rumbo? *Revista Equidad Desarrollo*, 17, 149-175.
- Wallerstein, I. (2000). Qué era el Tercer Mundo. *Le Monde Diplomatique*, 58-59, 22-24.
- Williamson, J. (1990). *Latin America Adjustment. How much has happened?* Institute for international economics.

- Williamson, J. (1998). Lo que Washigton quiere decir cuando se refiere a reformas de la spolíticas económicas. En M. Guitián y J. Muns (Eds.), *La cultura de la estabilidad y el Consenso de Washington* (pp. 67-117). La Caixa.
- Woodroffe, J. y Ellis-Jones, M. (2000). *States of unrest: Resistance to IMF policies in por countries*. World Development Movement.
- Zabalo, P. (2000). Fondo Monetario Internacional. En K. Pérez de Armiño (Dir.), *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*. Icaria y Hegoa.