

Prólogo

Querido lector, querida lectora:

Tanto si es la primera vez que te acercas al mundo de la cooperación como si no lo es, el libro que tienes entre tus manos te va a resultar francamente útil. Los autores y las autoras de los diferentes capítulos son personas de gran conocimiento, y con amplia experiencia en este campo, y han sabido abordar temáticas que son de especial interés para cualquier persona que decide dedicarse a la cooperación internacional al desarrollo.

Te animamos a emprender este viaje que te ofrece información y herramientas para contribuir con éxito a la mejora de las condiciones de vida del colectivo que te está aguardando.

El recorrido comienza hablando del concepto de cooperación internacional al desarrollo, cuál ha sido su origen, cuál su evolución en el contexto histórico. Cómo hemos pasado de teorías de desarrollo economicistas a enfoques centrados en las necesidades básicas, el desarrollo humano, la perspectiva de género y la sostenibilidad. Explicando después las ayudas oficiales al desarrollo en el ámbito de sus organismos, sus declaraciones y objetivos, tales como los Objetivos del Milenio, la Agenda para el Desarrollo 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

A continuación, nos adentramos más en la política internacional de cooperación al desarrollo y en el concepto de Ayuda Oficial al Desarrollo, mostrando la lista de cuáles son los países receptores de esta ayuda y conociendo los diferentes modos de canalizar las ayudas que destinan los organismos oficiales: ayuda multilateral y ayuda bilateral. Seguidamente, se explican los diferentes tipos de cooperación y se aportan ejemplos de cooperación bilateral y de la cooperación Sur-Sur, para finalizar esta parte del recorrido con una clasificación de actores (organizaciones financieras y no financieras) de la cooperación bilateral y multilateral, así como de las ayudas en función de su naturaleza.

Tras la parada anterior, fijamos la mirada ahora en el individuo, en su condición simultánea de ciudadano y extranjero. Resulta interesante conocer las posiciones jurídicas al respecto, reflexionando sobre el status jurídico que afecta al individuo en el momento en que emprende movimientos transnacionales. Son destacables las advertencias para minimizar las consecuencias jurídicas de las situaciones que pudieran darse a la persona internacionalmente desplazada. Para complementar lo anterior, el autor ofrece algunas informaciones o pautas

sobre el mecanismo que –a efectos prácticos– supone la protección consular para la ciudadanía.

El siguiente paisaje es el de la salud global y el contexto sanitario. En una primera parte se hace referencia a la Organización Mundial de la Salud y a las actuaciones de asistencia sanitaria e intervenciones en situaciones de crisis y emergencias humanitarias, además de las estrategias necesarias para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible relacionados con la salud. A continuación, se trata el Reglamento Sanitario Internacional y el concepto de Salud Global, aportándose datos reveladores tratados en la 72ª Asamblea Mundial de la Salud de 2019. De especial interés son las directrices que hay que tener en cuenta antes de iniciar un trabajo de cooperación en un territorio desconocido. Se finaliza este trayecto hablando de los sistemas y servicios de salud y de la financiación de la cooperación española, analizando el Sistema de Salud Saharaui como ejemplo y experiencia en cooperación para el desarrollo en salud.

Reanudamos el viaje respondiendo a preguntas esenciales como: ¿de qué hablamos cuando hablamos de un proyecto de cooperación para el desarrollo?, ¿cuáles son las fases del ciclo del proyecto de cooperación para el desarrollo? El autor explica con detalle la metodología del Enfoque del Marco Lógico, esencial para las fases de identificación y diseño de los proyectos. La aplicación de esta metodología nos lleva a la Matriz del Proyecto que, a su vez, debe servirnos como cuadro de mando para monitorizar el grado de cumplimiento de resultados y objetivos de la intervención. Son muy valiosos los casos prácticos aportados sobre programación y adopción del enfoque y sobre identificación.

En el siguiente trayecto, la autora ya nos deja claro en la introducción cuál es su propósito: mostrar la fuerte vinculación existente entre el medio ambiente y el desarrollo sostenible, y más concretamente, entre el medio ambiente y la salud. En este capítulo entenderemos por qué es necesario integrar el medio ambiente en todas las fases del proyecto y las consecuencias negativas de no hacerlo. Después se nos habla del concepto de “transversalización del medio ambiente” y su aplicación en proyectos de salud: infraestructuras sanitarias, procesos clínicos, control de enfermedades infecciosas, programas de nutrición, formación e investigación, educación sanitaria, salud en ayuda sanitaria.

El viaje continúa departiendo sobre la investigación en cooperación para el desarrollo desde las Ciencias de la Salud, con miradas pausadas en el concepto de investigación para la salud y en el papel que desempeñan en ello los sistemas nacionales de investigación para la salud. Se aportan ejemplos de países latinoamericanos y caribeños que a través de las agendas de investigación plasman sus prioridades en líneas de investigación sanitarias. Avanzamos con la investigación sobre la implementación de políticas de salud, destacando la importancia del contexto y de las personas, así como las variables y factores que le afectan. El itinerario continúa viendo cómo en función del objetivo que

se formule y de la pregunta de investigación, se pueden utilizar distintas metodologías de investigación y técnicas de recogida de datos, explicando con más detalle el enfoque de investigación de acción participativa, desde cómo llevar a cabo este tipo de investigación en sus diferentes fases hasta qué componentes no debemos olvidar incluir en ellas. Finaliza esta interesante etapa con algunas experiencias en la práctica de la investigación-acción participativa y con una importante afirmación sobre las claves del éxito y los resultados positivos.

Cambiamos ahora de estación y nos dirigimos a Bolivia. El autor nos hace una introducción sobre la cooperación entre España e Iberoamérica y destaca los antecedentes de la cooperación universitaria en España. El capítulo se centra en la presentación del proyecto denominado “Reforzamiento de planes de cuidados estandarizados en el área clínica y de salud pública. Formación de recursos humanos de enfermería en la red de servicios de salud”, detallando los objetivos y actividades realizadas, así como la investigación desarrollada a través de un método de investigación social que une conocimiento, transferencia de resultados y cambio organizacional.

Proseguimos el camino con la autora y autor que nos hablan de la dificultad de encontrar los requisitos específicos que serían necesarios para quien decide dedicarse a la cooperación internacional para el desarrollo en el ámbito de la salud. Seguidamente, se tratan las opciones formativas relacionadas con la Cooperación Internacional o Salud Internacional, así como del voluntariado. Nos presentan, asimismo, el ejemplo del Equipo Técnico Español de Ayuda y Respuesta a Emergencias (Equipo START) y nos aportan una serie de recomendaciones generales a seguir por aquellas personas interesadas en este tipo de cooperación, así como otras recomendaciones específicas muy útiles “si viajas al extranjero”.

El viaje se va acercando a su fin, no sin antes escuchar el relato de vivencias y reflexiones personales de profesionales que han participado en proyectos de cooperación en diversas regiones del mundo y bajo distintas circunstancias. Experiencias de luz y de sombra que suceden a veces y que tú deberías también conocer.

Disfruta del viaje. Déjate convencer.

Jacinto Fernández Lombardo

El sistema de cooperación para el desarrollo

María José Calero García

El sistema de cooperación para el desarrollo surgió, ligado al concepto de «sub-desarrollo», con el objetivo de ayudar a «los países pobres» con un enfoque básicamente económico. Las relaciones entre los países donantes y los receptores eran de tipo jerárquico, con el compromiso de aplicación de las directrices del donante por parte del país beneficiario (Tassara, 2010). En los últimos años el sistema de cooperación para el desarrollo ha cambiado en sus enfoques, metodologías, filosofía y actores, convirtiéndose en un sistema dinámico de lucha contra la pobreza, que requiere criterios cada vez más universales.

1.1. Bases fundamentales: cooperación internacional, desarrollo, desarrollo humano, sostenibilidad, calidad de vida, bienestar

La cooperación internacional para el desarrollo no tiene una definición única, sino que esta ha ido cambiando a lo largo del tiempo, adaptándose al significado y a la filosofía dominante en cada época sobre el desarrollo y la corresponsabilidad de los distintos países en el mismo. Ha evolucionado desde el concepto de caridad al de la solidaridad, dentro de un mundo cercano y global (HEGOA, 2000). No obstante, vamos a partir de una definición clásica de la cooperación para el desarrollo, que nos dice que «es el conjunto de actuaciones, realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta con el propósito de promover el progreso económico y social de los países del Sur, de modo que sea más equilibrado en relación con el Norte y resulte sostenible» (Gomez y Sanahuja, 1999, p.17).

La fuente de recursos más importante de la cooperación al desarrollo es la cooperación bilateral, entendiéndose por esta la que los gobiernos donantes canalizan sus fondos de cooperación directamente hacia los receptores, a través de organizaciones o del propio gobierno. Aunque la cooperación multilateral, es decir aquella en la que los gobiernos donantes remiten sus ayudas a través de organizaciones multilaterales, de manera que son estas las que canalizan las actividades y no los gobiernos donantes directamente, han demostrado su eficacia para objetivos concretos (Alonso, 1999).

Para entender esta evolución de la cooperación, hay que partir del concepto de desarrollo, y más concretamente del desarrollo humano, concepto no sólo económico, sino que engloba otros aspectos culturales, sociales, económicos y medioambientales inherentes al propio desarrollo (Figura 1). El desarrollo humano comprende todos los elementos que faciliten la creación de un entorno, en el que se favorezca la vida productiva y creativa de las personas (Sotillo, 2011). Es importante recalcar el hecho de que ya no nos referimos a conceptos económicos, sino que se incluyen el desarrollo de otras potencialidades, como la creatividad, igualmente necesarias en la vida de una persona para que esta sea de calidad.



Figura 1. Paradigma del «Desarrollo». Fuente: Propia, modificado de Cunego, A; Ruiz Sanjuan, S. 2014: p. 13

En este mismo sentido se integra la preocupación por el medioambiente y la promoción, dentro de la cooperación para el desarrollo, de modalidades de producción y consumo sostenible, que no comprometan el futuro de generaciones venideras (Abellán, 1997). De hecho, la definición de cooperación al desarrollo fue ampliada, incluyendo el concepto de sostenibilidad, por Saz Carranza (2004): «el conjunto de actuaciones, realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferentes niveles de renta con el propósito de promover el progreso económico y social de los países del Sur de modo que sea más equilibrado en relación con el Norte y además resulte sostenible» (Saz et al., 2004).

Como vemos, la cooperación para el desarrollo hace referencia al conjunto de actuaciones que realizan dos o más países, directamente o a través de organizaciones multilaterales, para la solución de problemas de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, con el objeto de alcanzar la mejora de la calidad de vida de los hombres y mujeres de los países con un menor índice de desarrollo humano.

Incluimos en esta definición otro nuevo objetivo, relacionado con las condiciones y calidad de vida de los países receptores. De tal manera que el desarrollo del que hablábamos amplía su definición y cómo se señala por Sen en el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD: «Sin lugar a dudas, el objetivo básico del desarrollo es aumentar las libertades humanas en un proceso que puede expandir las capacidades personales toda vez que amplía las alternativas disponibles para que la gente viva una vida plena y creativa» (PNUD, 2004, p. 127).

1.2. Contexto histórico de la cooperación al desarrollo. Origen y evolución de la cooperación internacional

La cooperación para el desarrollo ha ido evolucionando de forma dinámica, incluyendo entre sus objetivos aquellos planteamientos de vida progresistas que completaban el enfoque economicista inicial.

En 1949 Harry Truman, en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), hace referencia por primera vez a la posibilidad de luchar contra la inequidad de aquellas regiones del planeta más pobres, definiendo estas zonas como subdesarrolladas (Sachs, 1999). Desde entonces, años 40, hasta nuestros días podemos distinguir varias épocas, caracterizadas por diferentes hitos históricos, en la evolución de la cooperación para el desarrollo (Figura 2).

Años 50-60: Creación del Sistema de Cooperación Internacional al Desarrollo

El Sistema de Cooperación Internacional al Desarrollo nace bajo la influencia de varios factores internacionales claramente definidos, que marcan este proceso. Por una parte, bajo la influencia del crecimiento económico, marcando la perspectiva economicista del desarrollo, en la que el indicador de la riqueza de los países es el producto interno bruto (PIB). En esta etapa, frente al optimismo de países como Estados Unidos (EE.UU.), cuya economía representaba casi la mitad de la producción del comercio del mundo y en las arcas de su Reserva Federal se encontraba el 80% de las reservas de oro mundiales (Unceta y Yoldi, 2000), nos encontramos con otros, cuya baja capacidad de generar ahorros, bajos ingresos y escasez de capital de inversión, imposibilitan su desarrollo y los incluye bajo el epígrafe común de «subdesarrollados». Con estos otros países nos referimos a la Europa destruida tras

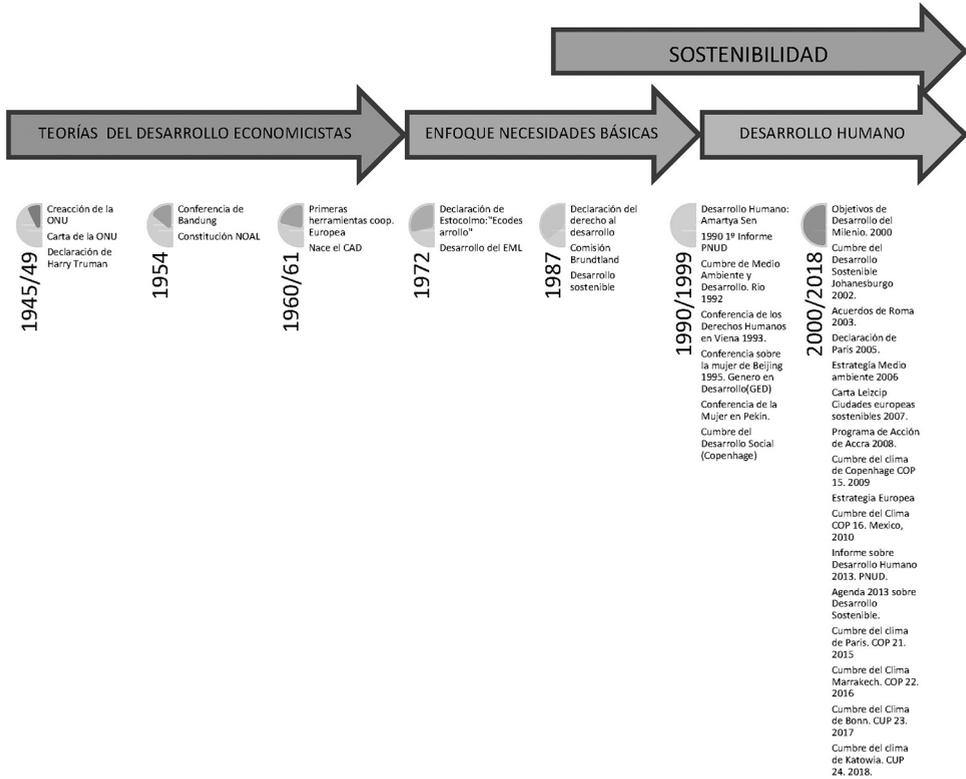


Figura 2. Evolución histórica de la cooperación para el desarrollo. Fuente: Propia, 2019

la Segunda Guerra Mundial. Dieciséis países son los que se beneficiaron de «una gran operación de ayuda económica internacional» (Duarte y González, 2014), conocida como el Plan Marshall. La idea dominante era la posibilidad de que todos los países se podían desarrollar económicamente siguiendo el mismo modelo de desarrollo de los países más industrializados de la época, básicamente el modelo de EE.UU.

Por otra parte, estamos en un proceso de descolonización de los imperios coloniales de África y Asia, lo que origina el protagonismo de nuevos países en la escena internacional. Estos nuevos países demandan una ayuda financiera internacional que está marcada en su desarrollo por los intereses de las dos potencias geopolíticas del momento, Estados Unidos y la Unión Soviética (Griffin, 1991).

En los años 60 surge un nuevo enfoque en América Latina que expone el perjuicio y la desigualdad del modelo económico mundial para los países menos desarrollados, ya que a estos se le asigna el rol de productores de materias primas con bajo valor agregado (rol periférico), mientras que los países centrales participan en las decisiones fundamentales y en la producción industrial con

un alto valor agregado, surgiendo así la Teoría de la Dependencia (Cunego y Ruiz Sanjuan, 2014).

A partir de 1960 distintos países comenzaron a crear sus agencias especializadas en cooperación al desarrollo y, en ese mismo año, se creó el Grupo de Ayuda al Desarrollo (GAD) como un foro de donantes en el seno de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En 1961 el GAD cambiaría su nombre por el de Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). También de los años sesenta datan los principales instrumentos que regularon la relación de la Comunidad Económica Europea con sus excolonias (Boni Aristizábal et al., 2010).

Aunque se consideraba el libre comercio y el crecimiento de la economía como impulsores del desarrollo, se incluyeron como necesarios mecanismos de distribución y de compensación internacional como el fomento de inversiones, y otras políticas de ayuda exterior, que pasarían a denominarse políticas de cooperación al desarrollo (Kapstein, 1999).

Años 70: Nuevo enfoque centrado en las necesidades básicas

En los años 70 se constata que la cooperación al desarrollo no había funcionado como motor de desarrollo de los países pobres, persistiendo las desigualdades. Las inversiones realizadas estaban muy mediatizadas por los intereses geoestratégicos y muchas veces condicionadas a convenios previos, establecidos por los países donantes, como en el caso de las exportaciones de determinadas materias primas. Ante esto aparece un nuevo enfoque en el que se tiene en cuenta no sólo el crecimiento económico, sino también la redistribución del mismo y los fines de esta redistribución. Nos encontramos ante una preocupación por los fines del desarrollo, que debían centrarse fundamentalmente en cubrir las necesidades básicas de la población receptora (Bustelo, 1998, p.143).

También es en la década de los 70 cuando aparece el enfoque ambientalista como consecuencia de la Declaración de Estocolmo de 1972, en la que se abordó en concepto de «ecodesarrollo», como una ordenación racional del medioambiente en beneficio del ser humano.

En esta década el proyecto es el vehículo principal de la asignación de ayudas, definiéndose el mismo por los donantes, sin dejar la posibilidad para que los receptores participen y definan la distribución, objetivos, ni prioridades de las mismas. El proyecto es un instrumento de tipo técnico, no un proceso social (Robb, 2004). Es a partir de los 70 cuando se empieza a desarrollar el Enfoque del Marco Lógico (EML) que implica la reestructuración de los resultados de los proyectos, mediante un análisis que permite presentar los objetivos del mismo de una manera lógica y sistemática, y contando con la participación de los receptores de la ayuda. Se pretende que los resultados planteados en un proyecto sean factibles y sostenibles (Gallis, 2015).

Años 80: Sostenibilidad y crisis económica

La década de los 70 acabó con la devaluación del dólar y el inicio de una crisis que supuso que las economías en países con deuda entraran en quiebra, mientras que otros países occidentales se beneficiaban del flujo de capital originado por la misma. Esto dio lugar a la adopción de políticas de ajuste que a nivel de la cooperación supuso la supeditación de la Ayuda Oficial al Desarrollo al cumplimiento por parte de los países donantes de determinados planes de ajuste estructural impuestos por los organismos donantes (Boni Aristizábal et al., 2010). Esto también supuso un mayor protagonismo de la empresa privada en los proyectos de cooperación dentro de los planes de ajuste estructural.

Por otra parte, la situación económica provoca un fuerte recorte en el gasto social, lo que hace que proyectos en marcha fracasen por la falta de financiación.

Sin embargo, en esta década es cuando se introduce definitivamente el concepto de desarrollo sostenible, a partir del Informe Brundtland de la Comisión de Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas (1987). La Comisión Brundtland define el desarrollo sostenible como «aquel que satisface las necesidades de las generaciones presentes en forma igualitaria, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades», concepto aceptado a nivel internacional y a partir de este momento cada vez más utilizado (Brundtland, 1987).

Unido a la idea de desarrollo sostenible se elabora un nuevo enfoque que nos habla de las capacidades de los pueblos para cambiar sus vidas. Es decir, el desarrollo va a depender de las oportunidades de las personas y de lo que estas puedan realmente hacer para satisfacer sus necesidades. Esta teoría, desarrollada por el economista Amartya Sen, considera al desarrollo como la ampliación de la capacidad de la población para realizar actividades elegidas y valoradas; y a la pobreza como «Privación de las libertades fundamentales de que disfruta el individuo para llevar el tipo de vida que tiene razones para valorar.» (Sen, 2000).

Estas corrientes suponen un cambio fundamental en la manera de entender los proyectos, poniendo a las personas en primer lugar y dando entrada en los mismos a otras disciplinas que no tienen nada que ver con la economía. En los proyectos ya se habla, no solo de sostenibilidad, sino de libertad de elección, bienestar y capacidad de los pueblos.

Años 90: El paradigma del Desarrollo Humano.

Los estudios del Premio Nobel de Economía Amartya Sen y sus propuestas basadas en el enfoque de las capacidades contribuyen a la difusión del concepto de Desarrollo Humano. Según este concepto el centro de toda acción es el ser humano y el desarrollo se entiende como un proceso de ampliación de las oportunidades de las personas y de consecución de su bienestar. El concepto

de Desarrollo Humano es holístico, es decir hace referencia a la persona en su totalidad, en todas sus facetas (salud, educación, etc.) y al contexto en el que la misma se desenvuelve, teniendo en cuenta las capacidades que ofrece el mismo para su desarrollo.

Para conseguir estos objetivos se apuesta por la cooperación internacional. En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), celebrada en Río de Janeiro en 1992, se declara que si se integran las preocupaciones relativas al medio ambiente y al desarrollo y se les presta más atención, se podrán satisfacer las necesidades básicas, elevar el nivel de vida de todos, conseguir una mejor protección y gestión de los ecosistemas y lograr un futuro más seguro y más próspero (CNUMAD, 1992).

A mediados de la década se empieza a incluir otra perspectiva: el rol de las mujeres en el desarrollo. La Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en 1995 en Beijing, pone el punto de mira en las relaciones de género, en el análisis de la participación de la mujer en el proceso de desarrollo y los obstáculos que le impiden progresar. A este nuevo enfoque de género se denomina Género en Desarrollo (GED) y se considera una herramienta básica a tener en cuenta en el diseño de proyectos y acciones para el desarrollo (Murguialday, 2005).

Los enfoques actuales

A partir del año 2000 se sigue trabajando en el enfoque del desarrollo humano, incluyendo las perspectivas de género y la sostenibilidad. En este año se reúnen los países representados en la Asamblea de Naciones Unidas en la Cumbre del Milenio y se fijan una serie de objetivos que confirman su compromiso con la responsabilidad común, denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio. Estos objetivos han sido ratificados en las conferencias internacionales posteriores, siendo una directriz en la lucha contra la pobreza.

Otro factor a tener en cuenta ha sido el surgimiento de la era de la globalización. La globalización no solo ha sido política, sino económica e ideológica, lo que ha influido en el sistema internacional de cooperación y lo ha convertido en un sistema multicéntrico, no centrado en el estado donante, sino con actores como las Organizaciones No Gubernamentales del desarrollo (ONG) o las Empresas transnacionales (ETN), con papeles cada vez más relevantes (Sanahuja, 2001; Alonso y Sanahuja, 2008).

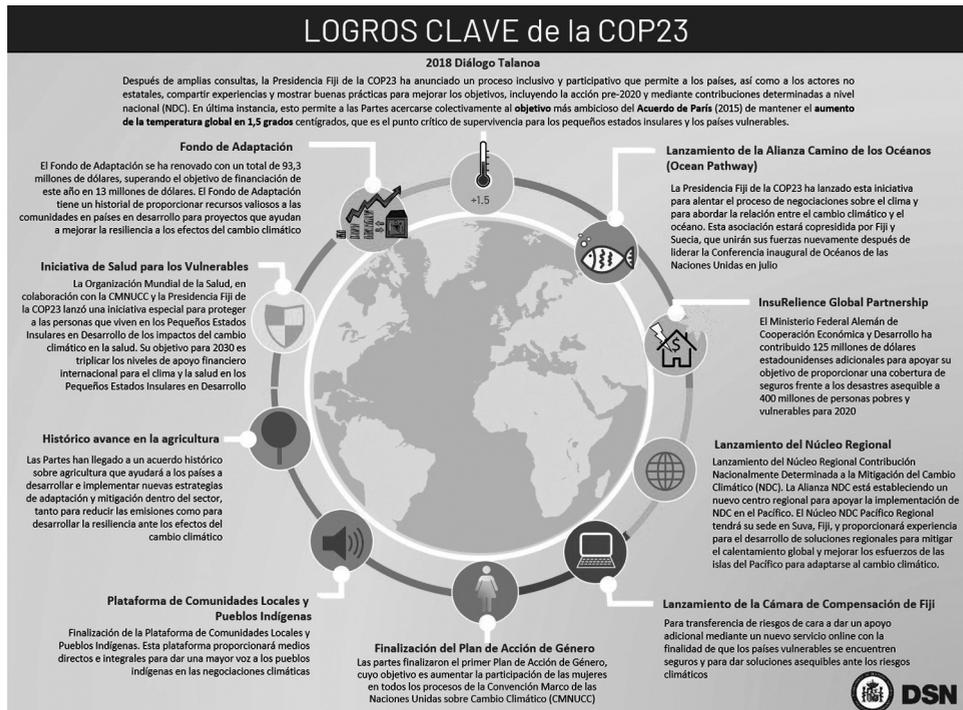
En el 2010 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2010) define el desarrollo humano como «la expresión de la libertad de las personas para vivir una vida prolongada, saludable y creativa; perseguir objetivos que ellas mismas consideren valorables; y participar activamente en el desarrollo sostenible y equitativo del planeta que comparten».

Los organismos de cooperación de las Naciones Unidas afirman posteriormente que las acciones de cooperación deben de regirse por el enfoque de

los derechos humanos, promoviendo la realización y el respeto de los mismos (PNUD, 2003). El Informe sobre Desarrollo Humano 2013 (PNUD, 2013) incluye un indicador social estadístico que mide el desarrollo humano de un país a través de tres parámetros, que son la esperanza media de vida, el índice de alfabetización y la paridad de poder adquisitivo (PPA), siendo esta una medida de referencia que tiene su importancia al ser una medida estadística del desarrollo no solo económica, sino también social.

Otro enfoque, que surge como planteamiento ante la dominación de los países donantes en las relaciones y la gestión de ayuda, es el enfoque de la ayuda inclusiva. Las condiciones impuestas por los países donantes marcan la superioridad de los mismos en una relación de ayuda vertical e impositiva. El concepto de ayuda inclusiva se basa en una relación en la que ambas partes puedan pedir responsabilidades y que satisfaga realmente a los colectivos más desfavorecidos (FRIDE, 2008; Boni, 2007).

Pero en esta década el cambio climático y su impacto sobre la sostenibilidad de los países sigue siendo uno de los ejes fundamentales. En el 2015 la reunión de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas



Fuente: Gobierno de España. Gabinete de la presidencia del Gobierno. Departamento de Seguridad Nacional. "Logros y Conclusiones de la COP 23 (2019). <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/logros-conclusiones-cop23>

sobre el Cambio Climático (COP 21) se celebró en París. La Cumbre del Clima en París cierra un acuerdo histórico. Los 195 países acuerdan, entre otros objetivos, elevar los «flujos financieros» para caminar hacia una economía baja en emisiones de gases de efecto invernadero, cuya sobreacumulación en la atmósfera por las actividades humanas ha desencadenado el cambio climático. Se establecen mecanismos de revisión al alta cada cinco años, para garantizar el esfuerzo de los países para el cumplimiento de estos objetivos. El fondo anual se destinará a que los estados con menos recursos puedan adaptarse al cambio climático y crecer económicamente pero disminuyendo la emisión de dióxido de carbono. El acuerdo tiene como objetivo «reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza» (Acuerdo de París: Artículo 2, 2015)

A esta cumbre le siguieron la COP 22, celebrada en Marrakech el 2016. En esta cumbre se reconoce que los avances desde la COP 21 no han sido los esperados y se prorroga el inicio de los acuerdos adoptados al 2018. La 23ª reunión (COP 23) celebrada en Bonn (Alemania) del 6 al 17 de noviembre de 2017, contó con la participación de 194 países, y sentó las bases para la aplicación del Acuerdo de París de 2015. En ella se ha abierto un proceso inclusivo para el diálogo facilitador, llamado Diálogo Talanoa 2018, orientado a avanzar en el Programa de trabajo del Acuerdo de París.

1.3. Ayuda oficial al desarrollo. Objetivos de desarrollo del milenio. Agenda para el desarrollo 2030 y los objetivos de desarrollo sostenible

La Organización para la Cooperación y el desarrollo Económico (OCDE) es una organización internacional que agrupa a los países económicamente más fuertes del mundo, y que fue fundada en 1961 para estimular y coordinar los esfuerzos de los países miembros (Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Comisión de las Comunidades Europeas, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza) a favor del bienestar económico y social de los países en desarrollo.

El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) es el principal órgano de la OCDE y definió en 1971 la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) como los flujos que las agencias oficiales, incluidos los gobiernos estatales y locales, o sus agencias ejecutivas, destinan a los países en desarrollo y las instituciones multilaterales para las cuestiones de seguimiento y evaluación de las políticas de desarrollo de los países integrantes. Siendo necesario además que esta ayuda cumpla los criterios de que los recursos sean de origen público, destinados a la promoción del desarrollo económico y del bienestar social de uno de los países incluidos como receptores en las listas del CAD (Cunego, A; Ruiz Sanjuan, S. 2014).

Cómo hemos visto las diferentes conferencias impulsadas por las Naciones Unidas han ido incluyendo nuevas orientaciones, dando a estas ayudas una vertiente más social, en pos de la equidad, la sostenibilidad ambiental y el respeto a los derechos humanos. Sin embargo, los debates sobre la eficacia real de estas ayudas propiciaron una revisión de cuales debían de ser los objetivos de la cooperación al desarrollo y qué herramientas debían de utilizarse, estableciendo principios y directrices que debían de seguir donantes y receptores.

En la Declaración del Milenio, firmada por 189 Jefes de Estado y de Gobierno en el año 2000, se enfatiza la responsabilidad de los países donantes de aumentar el volumen de la ayuda facilitada a países pobres y aumentar la eficacia de la misma. Sobre la base de esta declaración se fijaron los denominados Objetivos del Milenio (ODM) que representan el mayor compromiso hasta entonces en la lucha contra las desigualdades:

- Objetivo 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre
- Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal
- Objetivo 3: Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer
- Objetivo 4 Reducir la mortalidad de los niños
- Objetivo 5: Mejorar la salud materna
- Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades
- Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
- Objetivo 8: Fomentar una alianza mundial para el desarrollo

Se reconoce por primera vez que la lucha contra la pobreza es una responsabilidad política conjunta, que implica tanto a los países pobres como a los ricos.

Al tener cada uno de estos objetivos una vigencia concreta, la mayoría para el 2015, surge la necesidad de crear una agenda común y compartida por todos los países denominada Agenda del Desarrollo (AD).

A pesar de la mejora que representan los ODM en la lucha contra la desigualdad, no se logra cubrir con ellos las expectativas previstas, por lo que, en septiembre del 2015, más de 150 jefes de estado y de Gobierno se reúnen en la Cumbre del Desarrollo Sostenible y aprueban la agenda 2030. Esta agenda contiene 17 objetivos de aplicación universal que, desde el 1 de enero de 2016, rigen los esfuerzos de los países para lograr un mundo sostenible en el año 2030.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ADS) dice en su preámbulo:

«La presente Agenda es un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad. También tiene por objeto fortalecer la paz universal dentro de un concepto más amplio de la libertad. Reconocemos que la erradicación de

la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, es el mayor desafío a que se enfrenta el mundo y constituye un requisito indispensable para el desarrollo sostenible».

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son herederos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y buscan ampliar las metas de los mismos, así como alcanzar aquellos ODM que no fueron conseguidos, para promover la prosperidad al tiempo que protegen el planeta. Los países adoptantes de los mismos son los responsables de tomar las medidas y establecer los marcos nacionales para su logro.

Los 17 Objetivos de Desarrollo sostenible son:

- Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo.
- Objetivo 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.
- Objetivo 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades.
- Objetivo 4. Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos.
- Objetivo 5. Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas.
- Objetivo 6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos.
- Objetivo 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todas las personas.
- Objetivo 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las personas.
- Objetivo 9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.
- Objetivo 10. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos.
- Objetivo 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
- Objetivo 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.
- Objetivo 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.
- Objetivo 14. Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.
- Objetivo 15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la

desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad.

- Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.
- Objetivo 17. Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

Tal y como se recoge en la Resolución aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015 (Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible), el compromiso adquirido se centra en la consecución de un desarrollo sostenible en tres dimensiones: económica, social y ambiental, con el fin de «poner fin a la pobreza y el hambre en todo el mundo de aquí a 2030, a combatir las desigualdades dentro de los países y entre ellos, a construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas, a proteger los derechos humanos y promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas, y a garantizar una protección duradera del planeta y sus recursos naturales. Estamos resueltos también a crear las condiciones necesarias para un crecimiento económico sostenible, inclusivo y sostenido, una prosperidad compartida y el trabajo decente para todos, teniendo en cuenta los diferentes niveles nacionales de desarrollo y capacidad».

1.4. Bibliografía

- Abellán, V. (1997), «La acción de las Naciones Unidas a favor del desarrollo» en Mariño y F.Liesa (ed), pp 75-104.
- Alonso, J. A. (1999), Estrategia para la Cooperación Española, Ministerio de Asuntos Exteriores, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Madrid (Cap. 6: «Por un multilateralismo activo, selectivo y estratégico», pp. 123-162).
- Alonso, J.A. y Sanahuja, J.A. (2007), «Un mundo en transformación: repensar la agenda del desarrollo» en Intermón-Oxfam, La realidad de la ayuda 2006-2007, Colección Informes nº 33, Barcelona. pp. 179-204.
- Asamblea General de Naciones Unidas. (1987) Informe Brundtland de la Comisión de Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas. A/42/150. 87-18470 7502ª. http://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE_Lecture_1/CM-MAD-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf
- Boni, A. (2007). Las propuestas del enfoque de la ayuda inclusiva. Revisando el poder y las relaciones del sistema de cooperación internacional. *Ágora - Revista de Ciencias Sociales* nº 16, pp. 193-207.
- Boni, A; Calabuig, C; Cuesta I; Llanos, M; Lozano J.F, Monzó, J.M; Torres M. J.; (2010). «La Cooperación Internacional para el desarrollo». Editorial de la Universidad Politécnica de Valencia. Valencia.
- Bustelo, P. (1998). Teorías Contemporáneas de Desarrollo Económico. Madrid, España: Síntesis.
- Brundtland (1987). Brundtland Report. Recuperado de <https://web.archive.org/web/20111003074433/http://worldinbalance.net/intagreements/1987-brundtland.php>
- Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio ambiente y el desarrollo. Rio de Janeiro 1992. <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm>
- Cunego, A. Ruiz Sanjuan, S. (2014). Introducción al sistema de cooperación internacional al desarrollo: paradigmas, actores y perspectivas. Madrid, España: Agencia Española de Cooperación Internacional.
- Duarte-Herrera, L. K.; González-Parias, C. H. (2014). Origen y evolución de la cooperación internacional para el desarrollo. *Panorama*, 8(15), 117-131.
- FRIDE (2008), Apropiación democrática y rendición de cuentas mutua. Informe de Actividad. Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE). Fundación Hazloposible. <https://www.solucionesong.org/recurso/cooperacion-al-desarrollo-conceptos-fundamentales/42>. 2019
- Gallis, H.; Alonso, J.; Rodriguez, L. (2015). La sostenibilidad en los proyectos al desarrollo humano. II Congreso UPC Sostenible, Barcelona. https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/8085/35_Helene%20Gallis.pdf?sequence=1&isAllowed=y . Pp2. Consultado julio 2018.
- Gómez-Galán, M.; Sanahuja, JA. (1999). El sistema internacional de cooperación al desarrollo. Una aproximación a sus actores e instrumentos. Madrid: CIDEAL.

- Griffin, K. (1991). *Foreign Aid and the Cold War en Development and Change*, Vol. 22.
- Murguialday (2005). *Manuales de Formación; 6*. Vitoria-Gasteiz. Cooperación Pública Vasca.
- ONU (2015). *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*. Recuperado de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adop-ta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>
- PNUD (2003). *Informe sobre el desarrollo humano*. Madrid: Mundiprensa.
- PNUD. (2004) *Informe sobre el desarrollo humano*. Madrid, España: Mundiprensa.
- PNUD. (2010) *Informe sobre el desarrollo humano*. Madrid, España: Mundiprensa.
- PNUD. (2013) *Informe sobre el desarrollo humano*. Madrid, España: Mundiprensa.
- Robb, C. (2004), «Changing power relations in the history of aid» en Groves, L. & Hinton, R. (eds.), *Inclusive Aid. Changing Power and Relationship in International Development*, Earthscan, London, pp. 21-41
- Sanahuja, J. (2001), «Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y las transformaciones de la ciudadanía global» en *La Cooperación al Desarrollo en un mundo en cambio*, Sanahuja y Gómez (eds). Madrid, España: CIDEAL
- Sachs, Wolfgang (1999); *Planet Dialectics - Explorations in Environment &Development*. Londres, Reino Unido: Zed Books.
- Saz Carranza, A. Teun Visscher, J. Sanz, B. Pérez-Foguet (2004). *Proyectos de Desarrollo y Procesos Participativos: Ingeniería y Desarrollo Humano en Ingeniería aplicada a la cooperación para el Desarrollo*. Vol.2. Barcelona, España: Ed. Asociación Catalana de Ingeniería sin fronteras.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Editorial Planeta. Primera edición. Barcelona, España: Editorial Planeta.
- Sotillo, J.A., (2011) *El sistema de cooperación para el desarrollo. Actores, formas y procesos*. Madrid, España: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación.
- TASSARA, Carlo (2010): «Paradigmas, actores y políticas. Breve historia de la Cooperación al Desarrollo». Roma, Italia: 2010.
- Unceta k. y Yoldi, P. (2000), *La Cooperación al Desarrollo: Surgimiento y Evolución Histórica*. Bilbao, España: Gobierno Vasco.

WEBS consultadas

- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). <http://www.undp.org>
- Informes de Desarrollo Humano. <http://hdr.undp.org/es/informes/>
- Fondo España-PNUD. <http://www.fondoespañapnud.org>
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL). <http://www.eclac.org>
- Centro de Investigación y Cooperación para el Desarrollo. <http://www.cideal.es>
- Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo. <http://www.cecod.net>
- Centro de Cooperación al Desarrollo de la Universidad Politécnica de Valencia. <http://www.ccd.webs.upv.es>

Instrumentos, modalidades y actores en la cooperación internacional al desarrollo

Juana María Morcillo Martínez

María Luisa Grande Gascón

Rubén Darío Torres Kumbrián

2.1. Introducción

Los argumentos históricos, económicos, políticos, así como el acervo jurídico internacional, europeo y español, que abogan en favor de la Cooperación Internacional al Desarrollo, son bastantes convincentes y reveladores de una evolución conceptual, que ha cambiado su significado y su praxis.

La Política Internacional al Desarrollo inicialmente fue concebida como un instrumento al servicio de los nuevos estados surgidos, tras el proceso de descolonización posterior a la Segunda Guerra Mundial, al tiempo que un instrumento político inscrito en el devenir de la Guerra Fría, con la finalidad de contener, reducir y erradicar la expansión soviética en el tablero global.

Desde su génesis, la Política Internacional al Desarrollo ha virado en su formulación política, en el perfeccionamiento de su acervo jurídico, institucional y administrativo, en la experiencia estratégica y operativa acumulada y evaluada en las últimas décadas, al amparo primero de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y con posterioridad de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La tendencia de evolución de esta política sugiere que ha ampliado y profundizado su significado y su razón de ser. Si bien permite un vínculo, y quizás una mayor influencia de los países contribuyentes en los países beneficiarios, su concepción surge de la necesidad de instrumentos de gobernanza globales. Por consiguiente, esta política aspira a reportar beneficios recíprocos en la intervención en fenómenos causados por la pobreza extrema, la inestabilidad política y las guerras, cuyas consecuencias de alcance transfronterizo se pueden verificar en la trata de seres humanos, los refugiados, el crimen organizado y las redes de explotación sexual, organizaciones terroristas, etc. cuyo destino es la Unión Europea (UE).

En el contexto de la UE, por tanto, de España, se puede afirmar que la Política Internacional de Cooperación al Desarrollo, constituye la manifestación exterior de los Derechos de Ciudadanía y de los modelos de Estado del Bienestar vigentes en los Estados Miembros.

En el contexto europeo, y en el caso español, la Política Internacional de Cooperación al Desarrollo, no sólo orbita en torno a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, dado que su evolución parece asumir algunos de los axiomas de la política de cohesión y los fondos europeos dirigidos a reducir las brechas estructurales de desigualdad y generar desarrollo.

Un ejemplo de la transferencia paradigmática aludida son las orientaciones estratégicas, y la insistencia en el incremento de las capacidades jurídicas, institucionales, administrativas, estadísticas, de evaluación; y sobre todo, de integración de un enfoque transversal de género en todas las modalidades e instrumentos de la Cooperación Internacional al Desarrollo (Izquierdo y Torres, 2007, p. 12).

Se puede considerar como plausible, la hipótesis de que la transferencia paradigmática de Política de Cohesión Europea hacia la Política de Cooperación Internacional al Desarrollo, tiene una incidencia directa en la efectividad, debido a que la eliminación de disfunciones tantas veces tratadas en estudios e informes, se superan posibilitando una reorientación hacia la reducción de las causas estructurales que hacen crónicas las brechas de desigualdad en un territorio y en su población, posibilitando el desarrollo endógeno.

Los marcos estratégicos, los programas operativos, junto al perfeccionamiento normativo continuado, constituyen el acervo axiomático que ha convertido a la política de cohesión europea en una referencia de estudio y posible extrapolación en organizaciones internacionales, y otros países no pertenecientes a la UE. Parte de esa influencia paradigmática la podemos encontrar en la Política de Cooperación Internacional al Desarrollo europea y española, en la configuración de las diversas modalidades, instrumentos y actores.

La Cooperación Internacional al Desarrollo se puede considerar como la expresión exterior de la Cohesión Social Europea y de los Modelos de Estados del Bienestar vigentes en los países miembros (Torres, et al, 2019, p. 14). El actual contexto económico ha supuesto un cambio en la política de desarrollo. Esta situación, unida a la alta dispersión hallada en la asignación de fondos, obliga a realizar un ejercicio de análisis y reflexión interna que permita reorientar las actuaciones de la Cooperación Internacional al Desarrollo de manera coherente, justa, eficaz y eficiente (Cooperación Española, 2015).

2.2. Ayuda oficial para el desarrollo

El concepto de Ayuda Oficial al Desarrollo, en adelante (AOD), se precisó, por primera vez, en el año 1969 por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).