

Laura López de Cerain\*

# LA APORTACIÓN DE AECID EN COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

*La Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID) es la principal entidad ejecutora del sistema español de cooperación para el desarrollo. Para llevar a cabo sus fines cuenta con un presupuesto propio que distribuye a través de proyectos bilaterales con organismos multilaterales, con organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD) de acción humanitaria, así como a través de proyectos de cooperación cultural, universitaria y científica. Además, la AECID gestiona dos importantes fondos: el Fondo del Agua y el Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE). Durante los últimos años están cobrando importancia creciente nuevas modalidades de trabajo como las alianzas público-privadas y la cooperación delegada.*

**Palabras clave:** cooperación internacional, cooperación cultural, acción humanitaria, alianzas público-privadas, cooperación delegada.

**Clasificación JEL:** F02, F35, O1

## 1. Introducción

La Agencia Española de Cooperación Internacional se creó en 1988, adscrita como organismo autónomo al Ministerio de Asuntos Exteriores a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI). No se creó *ex-novo*, sino que fue un organismo que nació sobre la base de otras unidades preexistentes. Comenzó siendo una entidad de cooperación cultural, el Instituto de Cultura Hispánica (ICH) creado en 1946. Con objetivos

similares, en 1954 se crea el Instituto hispano-árabe de cultura. Con posterioridad, estas instituciones evolucionaron hacia la cooperación técnica en un sentido más amplio, a través del Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI) y el Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe (ICMA), entidades que se fusionaron en 1988 con la creación de la Agencia.

De acuerdo con el artículo 25 de la Ley 23/1998 de Cooperación internacional, la Agencia Española de Cooperación Internacional «es el órgano de gestión de la política española de cooperación internacional para el desarrollo». Actuó como organismo autónomo adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores desde su creación y hasta el año 2007, cuando, tras la creación de las agencias estatales por Ley 28/2006, de 18 de julio, se constituye como una agencia estatal, a través

---

\* Directora de Cooperación Multilateral, Horizontal y Financiera. Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AECID.

del Real Decreto 1403/2007 que aprueba su estatuto —añadiendo la «D» de «para el desarrollo» al nombre—. Con este nuevo marco normativo se dota a la AECID de un mayor nivel de autonomía y de flexibilidad en la gestión. Según el artículo 1.2 del RD 1403/2007, el objeto de la AECID «es el fomento, la gestión y la ejecución de las políticas públicas de cooperación internacional para el desarrollo, dirigidas a la lucha contra la pobreza y la consecución de un desarrollo humano sostenible en los países en desarrollo».

## 2. Estructura y sedes

Los órganos de gobierno de la Agencia están formados por el presidente, desempeñado por el titular de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI); el vicepresidente, que corresponde al titular de la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID); y un Consejo Rector, que es el órgano de gobierno colegiado de la AECID, nombrado por el Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Existe también una comisión permanente del consejo rector —constituida por el presidente, vicepresidente y director de la AECID— y una Comisión de Control, que informa sobre la ejecución del contrato de gestión y sobre la gestión económico-financiera.

La estructura administrativa de la AECID está compuesta por un director, responsable de la gestión ordinaria de la Agencia; un gabinete técnico, que se encarga de la programación operativa y de labores de comunicación, sensibilización y educación para el desarrollo; una dirección de cooperación con América Latina y el Caribe; una dirección de cooperación con África y Asia; una dirección de cooperación multilateral, horizontal y financiera; una dirección de relaciones culturales y científicas; y una secretaría general, responsable de la gestión y administración de los recursos humanos y de los medios económico-financieros, informáticos, logísticos y materiales. Por último, también existe una oficina de acción humanitaria, que gestiona

la ayuda oficial, a través de dos departamentos: emergencia y posconflicto, y prevención y evaluación.

En cuanto a la red exterior, está compuesta por 50 unidades de cooperación en el exterior. En la actualidad la AECID cuenta con 33 oficinas técnicas de cooperación, 13 centros culturales y 4 centros de formación.

Desde el punto de vista de recursos humanos, según los datos de la Memoria 2013, en la Agencia trabajan un total de 981 personas, 481 en la sede central y 500 en el exterior, de los que más del 70 por 100 es personal local.

## 3. Volumen de fondos gestionados

La AECID gestiona un gran volumen de proyectos —435 en 2013— que financia, principalmente, a través de sus fondos propios, es decir, de los recursos asignados por la Administración General del Estado para el funcionamiento y desarrollo de sus funciones (Cuadro 1).

Además, es importante tener en cuenta que la Agencia gestiona también otros fondos, como los correspondientes al Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento (FCAS) y los del Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE). Asimismo, en los últimos años está cobrando cada vez más relevancia la Cooperación Delegada, a través de los proyectos que EuropeAid encomienda a la AECID. Ello hace que, por ejemplo, en 2013, la Agencia haya gestionado, además de 298.300.000 de euros de fondos propios, otros 93.200.000 de euros adicionales.

Desde el punto de vista geográfico, estos recursos fueron destinados en 2013 a América del Sur (21 por 100), Centro América, México y Caribe (16 por 100), África Subsahariana (14 por 100) y Magreb y Oriente Medio (10 por 100). En cuanto a la distribución por sectores, los cinco más destacados son: agua y saneamiento (16,4 por 100), gobernabilidad democrática (11,8 por 100), educación (10 por 100), desarrollo rural, seguridad alimentaria y nutrición (9,9 por 100) y salud (8,5 por 100).

CUADRO 1

**FONDOS DE AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO GESTIONADOS POR LA AECID, 2012-2014**  
 (En euros)

	2012	2013	2014
Promoción cultural .....	34.189.071	11.904.207	3.089.315
Gastos de funcionamiento .....	78.084.362	71.063.577	84.376.465
Coop. Desarrollo-acción humanitaria-educación para el desarrollo	273.733.662	211.743.469	160.790.233
<b>Total AECID .....</b>	<b>386.007.095</b>	<b>294.711.253</b>	<b>248.256.013</b>
Fondo del Agua .....	5.000.000	42.337.333	12.496.647
FONPRODE donación .....	49.427.800	21.071.577	nd
FONPRODE reembolsable .....	46.005.410	19.151.583	nd
<b>Total SECIPI .....</b>	<b>100.433.210</b>	<b>82.560.493</b>	<b>nd</b>
Cooperación delegada .....	4.000.000	10.000.000	11.200.000

FUENTE: Info@OD 2015.

#### 4. El nuevo enfoque del Plan director 2013-2016

A finales de 2011 se publicó el Informe del examen de pares (*Peer Review*) realizado por el Comité de ayuda al desarrollo (CAD) a España, en el que se recogen una serie de observaciones y recomendaciones para la cooperación española.

Las conclusiones de dicho Examen fueron uno de los insumos más relevantes para preparar el IV Plan Director de la Cooperación Española, correspondiente al período 2013-2016, que fue aprobado por el Consejo de Ministros en diciembre de 2012.

La primera consideración del Informe del CAD señalaba que la amplitud del programa de España durante el anterior Plan director —la gran cantidad de países socios, sectores y prioridades horizontales— lo hacían excesivamente ambicioso y provocaba la fragmentación de la ayuda. Para mejorar esta situación, el IV Plan director contempla un proceso de concentración sectorial, geográfica y multilateral, con el objetivo de aumentar el impacto y la eficacia de la ayuda.

En el ámbito geográfico se da atención preferente a Iberoamérica —en particular a las regiones andina,

centroamericana y caribeña—, al Norte de África y al África Subsahariana —en especial la región occidental— y a Filipinas en Asia. De esta forma se reduce a 23 el número de países prioritarios (Cuadro 2), de acuerdo con criterios de ventaja comparativa o valor añadido respecto de otras cooperaciones.

En cuanto a la actuación multilateral, se concentra con los socios con los que existen Marcos de asociación estratégica (MAE), principalmente PNUD, UNICEF, FNUAP y ONU Mujeres, y con otros socios estratégicos como la Unión Europea, la OCDE y el G20.

Otra de las recomendaciones destacadas del CAD se refiere a la necesidad de avanzar en la gestión orientada a resultados. Para ello, el actual Plan director establece que la AECID debe contar con herramientas de gestión por resultados de desarrollo en todas las oficinas, en sede y terreno, y formar al personal para definir objetivos e indicadores que hagan posible supervisar el impacto de las intervenciones de ayuda al desarrollo.

Por último, el CAD también subraya en su informe la necesidad de profundizar en el aprendizaje a partir del conocimiento generado en las evaluaciones. Por

**CUADRO 2**  
**PAÍSES IV PLAN DIRECTOR**

Región	Países de asociación
América Latina y Caribe .....	Bolivia, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana.
Norte de África y Oriente Próximo .....	Mauritania, Marruecos, Población Saharaui y Territorios Palestinos.
África Subsahariana Occidental .....	Mali, Níger y Senegal.
África Central, Oriental y Austral .....	Etiopía, Guinea Ecuatorial y Mozambique.
Asia .....	Filipinas.

**FUENTE: IV Plan Director, MAEC (2013).**

esta razón, el IV Plan director dota a las evaluaciones de una orientación más estratégica, una mayor transparencia y mejor rendición de cuentas.

### 5. Principales modos de canalización e instrumentos

La AECID trabaja en los tres ámbitos clásicos de actuación. Durante el período 2012-2014 la mayoría de los recursos se destinaron a la cooperación para el desarrollo (85,5 por 100), seguido de la acción humanitaria (13,4 por 100) y educación para el desarrollo (1,1 por 100).

Según los datos de 2013 el instrumento más utilizado son los proyectos (55,2 por 100), seguido por las contribuciones marcadas a los organismos multilaterales de desarrollo (OMUDES) (10,9 por 100), los apoyos presupuestarios y cestas de donantes (7,2 por 100) y la cooperación técnica (2,8 por 100).

En cuanto a los modos de canalización, fundamentalmente se lleva a cabo a través de la ayuda bilateral, ya sea trabajando con los Gobiernos socios u otros actores públicos o privados locales (cooperación bilateral directa, 31 por 100 en 2013), o bien, a través de entidades españolas (cooperación bilateral indirecta, 68 por 100 en 2013).

Las prioridades con los países socios de la Cooperación española se establecen en los Marcos

de asociación país (MAP), adaptados a las necesidades locales y guiados por el valor añadido y las capacidades de nuestra ayuda. Estos MAP están siendo renovados durante los últimos años y adaptados al nuevo Plan director.

Además de los Marcos de asociación con los países socios, negociados de forma bilateral, se han lanzado en los últimos años programas de enfoque regional y temático. Es el caso, por ejemplo, del Programa MASAR en los países árabes, programa de enfoque regional de acompañamiento al fortalecimiento del Estado de derecho y del papel de la sociedad civil y del Programa de Apoyo a las políticas públicas inclusivas en África Subsahariana (APIA).

Los nuevos retos de la Agenda de desarrollo, como el medioambiente y la lucha contra el cambio climático, también están dando lugar a nuevos programas como ARAUCLIMA para la adaptación y mitigación del cambio climático para América Latina, creado a finales de 2014. Tiene como objetivo apoyar acciones de mitigación y adaptación al cambio climático por parte de organismos e instituciones de la región, facilitando además su acceso a la financiación internacional a través del Fondo Verde, en cuyo proceso de acreditación se encuentra la Agencia en la actualidad.

Además de los programas bilaterales directos, en los siguientes subapartados se ofrece una información

**CUADRO 3**  
**CONTRIBUCIONES A LOS DIEZ PRIMEROS SOCIOS MULTILATERALES, 2013**

	Euros
OCHA – Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios .....	7.503.784
UNICEF – Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia .....	4.350.000
PNUD – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo .....	4.138.120
FIDA – Fondo Internacional para Desarrollo Agrícola .....	4.000.000
CICR – Comité Internacional de la Cruz Roja .....	2.600.000
UNHABITAT – Programa de Naciones Unidas para Asentamientos Humanos .....	2.100.000
OMS – Organización Mundial de la Salud .....	2.000.000
PMA – Programa Mundial de Alimentos .....	1.917.510
FAO – Organización de Naciones Unidas para la Alimentación .....	1.740.000
ONU Mujeres .....	1.600.000

**FUENTE:** Memoria AECID 2013, pág. 41.

más detallada sobre los principales canales que utiliza la AECID para distribuir sus recursos.

### Cooperación con organismos multilaterales

El proceso de globalización y los grandes retos a los que se enfrenta la humanidad requieren de acciones concertadas entre los Estados, se canalizan principalmente a través de organismos internacionales, que cuentan con la legitimidad y los mandatos necesarios para promover bienes públicos globales.

En el caso de la AECID, las contribuciones a través de organismos internacionales se hacen principalmente con carácter «marcado», es decir, para la ejecución de fondos y programas específicos. Por esta razón, no es una ayuda propiamente multilateral —cuando es de forma «no marcada» destinada al presupuesto general de la organización— sino que se trata en la mayoría de los casos, de una cooperación multilateral encuadrada en la ayuda bilateral indirecta.

De acuerdo con los planteamientos del IV Plan Director de la Cooperación Española —concentración,

eficacia, responsabilidad mutua y participación—, se está trabajando para reducir la proliferación de canales multilaterales, priorizando aquellos que demuestran mejor rendimiento y están más alineados con nuestras orientaciones estratégicas. De esta forma, en 2013, se canalizó el 77 por 100 del presupuesto en los diez principales organismos, fondos y agencias (Cuadro 3).

También hay que recordar que de los recursos de FONPRODE y del Fondo del Agua, gestionados por la AECID, una parte se canaliza a través de organismos internacionales, como el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

### La cooperación financiera: el FONPRODE

Los orígenes de la cooperación financiera se remontan a la creación del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) en 1976. En su inicio este instrumento nació con un doble objetivo: apoyar la exportación de bienes y servicios españoles y favorecer el desarrollo de los países beneficiarios de la financiación. Para ello, la

actividad del FAD se articuló mediante la financiación de créditos bilaterales de Gobierno a Gobierno, de tipo concesional y ligados a la compra de bienes y servicios españoles.

Fruto de sucesivas reformas, el FAD fue ampliando el tipo de operaciones que asumía, llegando a financiar iniciativas tan diversas como las acciones de ayuda humanitaria y de emergencia, las cuotas, suscripciones y aportaciones de capital a las instituciones financieras internacionales, así como cuotas y contribuciones a programas y fondos de organismos multilaterales de desarrollo.

En 2010, con la reforma del FAD, se desvincularon sus dos objetivos (internacionalización de la empresa española y desarrollo de los países beneficiarios) dando origen a dos fondos independientes: el Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM), gestionado por el Ministerio de Economía y Competitividad y el Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE), gestionado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

El FONPRODE, creado por la Ley 36/2010, de 22 de octubre, hereda todos los activos y pasivos que formaban parte del FAD cooperación (aprobados a iniciativa del MAEC), así como los procedentes del también extinto Fondo para la Concesión de Microcréditos (FCM), creado en 1998.

En efecto, la creación por el Ministerio de Asuntos Exteriores del FCM supuso un hito muy importante en la historia de la cooperación financiera como instrumento de desarrollo. Se articuló a través de préstamos a entidades financieras de países en desarrollo, entidades locales que transfieren los recursos vía créditos a los microempresarios de su país o región.

El FCM, desde el inicio de sus actividades en 1998 hasta el año 2010, concedió 128 préstamos a 89 entidades, formalizando operaciones de préstamo por un importe total de 713.000.000 de euros, siendo uno de los programas más ambiciosos de la Cooperación española. El Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre (CGAP) en su informe de 2009 situó la actuación

de la AECID a través del FCM en el cuarto puesto del grupo de 16 Instituciones financieras de desarrollo (segundo puesto entre las bilaterales), después del (Banco de fomento de la cooperación alemana KfW), el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) y la Corporación Financiera Internacional (CFI), brazo financiero del Banco Mundial.

El FONPRODE se crea con la finalidad de dotar a la cooperación española de un instrumento que permita responder con agilidad, coherencia y eficacia a los requisitos de la Agenda internacional de desarrollo que impone nuevos esquemas de ejecución presupuestaria.

Con cargo al FONPRODE se pueden financiar dos tipos de operaciones: de carácter reembolsable (computable como activo financiero, sin impacto en el déficit público español) y no reembolsable, aportaciones con carácter de donación, que sí tienen impacto en el déficit. La Ley de Presupuestos Generales del Estado establece anualmente la dotación presupuestaria del FONPRODE y el importe máximo de las aportaciones que podrán ser autorizadas en cada ejercicio. Se trata de un instrumento orientado al estímulo del sector privado local de los países socios, uno de los pilares de la Agenda de desarrollo derivada del IV Foro de alto nivel sobre eficacia de la ayuda de Busan y también de los debates para la nueva Agenda post-2015.

El artículo 2 de la Ley del FONPRODE establece el tipo de operaciones que se pueden financiar. Se introducen en la práctica de la cooperación española las participaciones en fondos de capital riesgo y vehículos financieros similares, que tienen por objeto impulsar la inversión privada en países en desarrollo.

En 2014 se produjo una modificación de la Ley del FONPRODE, mediante la disposición final segunda de la Ley 8/2014, de 22 abril, sobre cobertura por cuenta del Estado de los riesgos de la internacionalización de la economía española. Esta modificación, sin alterar el objeto y finalidad del Fondo, persigue, por una parte, definir con mayor claridad el tipo de operaciones susceptibles

**CUADRO 4**  
**CARTERA DEL FONDO PARA LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO, 2014\***

Tipo operación	Euros	% sobre tipo de operación	% sobre el total
Capital microfinanzas .....	85.000.000	31	8
Capital riesgo.....	186.000.000	69	18
Total capital.....	271.000.000	26	26
Préstamo microfinanzas .....	431.000.000	56	42
Préstamos entidad internacional .....	335.000.000	44	32
Total préstamos .....	767.000.000	74	74
<b>Total .....</b>	<b>1.038.000.000</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

NOTA: \* A 31 de diciembre.

FUENTE: Oficina FONPRODE, AECID, 2015.

de ser financiadas con cargo al Fondo y, por otra parte, diseñar su marco operativo y organizativo.

La actividad reembolsable del Fondo se rige por el Código de financiación responsable, que establece las medidas para garantizar la coherencia de las operaciones financiadas con cargo al Fondo, dentro de los marcos de planificación de la política de cooperación al desarrollo y los estándares internacionalmente aceptados.

Desde el punto de vista de los instrumentos a disposición del FONPRODE, la cifras de la cartera del Fondo muestran que, según los datos a 31 de diciembre de 2014, los instrumentos de deuda suponían el 74 por 100 de la cartera del Fondo (Cuadro 4).

Por lo que respecta a los aspectos organizativos, su gestión es competencia del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) y de la AECID, donde se encuadra el departamento de la oficina del FONPRODE y cooperación financiera. La última modificación de la Ley del FONPRODE añade, en su artículo 4, la incorporación como entidad de apoyo de la Compañía Española de Financiación del Desarrollo (COFIDES), cuyo objeto

social es contribuir al desarrollo económico y social de países en desarrollo o emergentes, y tiene una amplia experiencia como miembro fundador de la *European Development Finance Institutions* (EDFI), asociación formada por 15 instituciones financieras bilaterales.

### El Fondo del Agua

El Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento (FCAS) es un instrumento de la cooperación española que tiene como principal objetivo asegurar el acceso al agua potable y saneamiento en las poblaciones más necesitadas de América Latina y el Caribe, principalmente en zonas periurbanas y rurales.

El Fondo se creó a finales del 2007 y tras un proceso de diseño y consolidación institucional inició sus actividades en octubre de 2009. Desde el Gobierno de España se han desembolsado 790.000.000 de euros en donaciones, que han apalancado contrapartidas locales de más de 486.000.000 de euros, conformando una cartera total de 1.276 millones de euros. Hasta finales de 2014, se han puesto en marcha 66 programas y proyectos en 19 países de América Latina (Cuadro 5).

## CUADRO 5

## CARTERA GLOBAL FONDO DEL AGUA, 2014\*

País	Euros
México .....	20.330.000
Guatemala .....	69.370.000
El Salvador .....	59.990.000
Honduras .....	40.830.000
Nicaragua .....	62.680.000
Costa Rica .....	14.530.000
Panamá .....	10.350.000
Región Centroamericana .....	3.310.000
Cuba .....	11.100.000
Haití .....	119.900.000
República Dominicana .....	32.530.000
Colombia .....	58.960.000
Ecuador .....	26.690.000
Perú .....	66.310.000
Bolivia .....	87.720.000
Chile .....	6.770.000
Brasil .....	20.470.000
Paraguay .....	71.330.000
Uruguay .....	5.520.000
Argentina .....	1.620.000

NOTA: \*A 31 de diciembre.

FUENTE: Departamento Fondo del Agua, AECID, 2014.

El Fondo se gestiona desde la AECID, a través de la Dirección de Cooperación para América Latina y el Caribe, donde se enmarca el Departamento del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento. Para su funcionamiento se ha dotado de un comité ejecutivo, del que forman parte varios ministerios relacionados con la materia, y de un consejo asesor en el que participan actores públicos, privados y ONGD.

Sus aportaciones, que han beneficiado hasta ahora a unos 3.000.000 de personas, se centran en la dotación de infraestructuras para garantizar el acceso al agua y saneamiento de poblaciones que carecen del servicio, en la asistencia para el establecimiento de

sistemas de gestión pública, eficiente, transparente y participativa de los servicios, y en el fortalecimiento de las instituciones y organismos públicos de los países receptores para propiciar el diseño y puesta en marcha de políticas integrales que aseguren la sostenibilidad del recurso agua.

Hasta ahora, los programas son financiados a través de donaciones no reembolsables y no ligadas. La Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2015 incorpora, sin embargo, la previsión de operaciones reembolsables en el futuro.

Existen dos modalidades para la gestión de los recursos: la mitad de la cartera se ejecuta vía bilateral (393.000.000 de euros) a través de subvenciones de Estado directamente coordinadas por la AECID, donde las entidades beneficiarias ejecutan los programas siguiendo la legislación del país. La otra mitad (397.000.000 de euros) se ejecuta vía multilateral, a través del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), donde las entidades beneficiarias aplican los procedimientos del Banco ya acordados por el país. El BID presta apoyo técnico al Fondo y al país socio en todas las áreas del ciclo del proyecto.

Entre los retos de futuro, cabe destacar la importancia de canalizar hacia el sector de agua y saneamiento fondos de los instrumentos de *blending* de la Comisión Europea —*Latin America Investment Facility* (LAIF), *Caribbean Investment Facility* (CIF)— e incorporar la cooperación reembolsable como una modalidad adicional de financiación para los programas del Fondo con el objetivo de dirigir más recursos hacia un sector básico y hacia las poblaciones que más lo necesitan.

En el caso de la Comisión Europea, ya se ha concretado una operación LAIF en Nicaragua por un importe de 50.000.000 de euros —facilidad LAIF de mayor cuantía hasta el momento en cualquier sector—, que han conseguido apalancar más de 200.000.000 de euros adicionales para implementar la Fase 1 del Plan nacional de agua y saneamiento. También está en marcha una operación LAIF Regional de 15.000.000 de euros, que impactará en inversiones por un monto

**CUADRO 6**  
**FINANCIACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES**  
**DE DESARROLLO, 2012-2013**  
**(En euros)**

	2013	2012
A anualidades convenios 2010-2013 .....	99.208.736	114.183.141
Convocatoria de proyectos .....	18.100.000	25.037.159
Aseguramiento colectivo de cooperantes .....	986.623	1.299.234
<b>Total financiación ONGD .....</b>	<b>118.295.359</b>	<b>140.519.534</b>
ONGD sobre Presupuesto AECID (%) .....	44,80	34,11
Número de ONGD subvencionadas .....	90	94

**FUENTE:** Memoria AECID 2013, pág. 37.

cercano a los 600.000.000 de euros, en colaboración con el BID. Por último, se está preparando una operación CIF en República Dominicana, por un monto cercano a los 100.000.000 de euros.

### Cooperación vía ONGD

Las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD) son unos socios fundamentales para la ejecución de proyectos de la AECID. Buena prueba de ello es el hecho de que, en 2013, ejecutaron casi el 45 por 100 del presupuesto de la Agencia (Cuadro 6).

La AECID gestiona estos recursos a través de convocatorias de proyectos y de convenios. Los proyectos se refieren a intervenciones de una duración máxima de 24 meses y sirven para financiar intervenciones de desarrollo, acción humanitaria, educación para el desarrollo, investigación y estudios para el desarrollo, que pueden ser presentadas por todas las organizaciones españolas con al menos cinco años de experiencia e inscritas en el Registro de ONGD de la AECID.

Por otra parte, los convenios permiten financiar intervenciones estratégicas que la Agencia negocia en detalle con las ONGD, de hasta cuatro años de

duración y con unos presupuestos más elevados que los proyectos. Esta vía de financiación está reservada solamente para las ONGD calificadas —actualmente son 46—, que han superado una revisión realizada por la AECID en la que se valoran más de 70 criterios cualitativos y cuantitativos relativos a la experiencia, la solvencia financiera, la transparencia o los recursos humanos, entre otros.

### Cooperación cultural, universitaria y científica

La AECID impulsa programas de cultura y desarrollo en países receptores de AOD, en los campos de patrimonio y formación, y apoyo a creadores y al desarrollo de industrias culturales. También contribuye a la construcción del espacio cultural iberoamericano a través de su red de centros culturales, cuyas actividades son abiertas y gratuitas y que en 2013 recibieron más de 1.000.000 de visitantes.

Un ejemplo destacado de este trabajo es el programa ACERCA de capacitación para el desarrollo en el sector cultural, creado en el año 2005 y que desarrolla sus actividades en los sectores más demandados, como la gestión cultural, el desarrollo de las artes

audiovisuales, la conservación preventiva del patrimonio o el periodismo cultural.

La cooperación cultural multilateral cobra una especial relevancia en el ámbito iberoamericano, a través de los denominados «programas IBER», en el marco de las Cumbres Iberoamericanas, como apoyo y refuerzo al espacio cultural iberoamericano. La AECID participa actualmente en los programas Ibermedia (cine), Iberescena (artes escénicas y danza), Iberorquestas, Iberarchivos e Ibermuseos.

Otro ámbito de actuación importante es el del programa de becas y lectorados MAEC-AECID, que tras más de seis décadas de andadura, se han consolidado como uno de los instrumentos más preciados de la cooperación española. Presentan una oferta de formación, dirigida a ciudadanos extranjeros y españoles, para investigación, formación, creación y prácticas en España y en el exterior, en cooperación al desarrollo y en materias vinculadas a la cultura, la educación y el arte.

### **Acción humanitaria**

La acción humanitaria tiene como objeto proteger y salvar vidas, prevenir y aliviar el sufrimiento humano, atender las necesidades básicas e inmediatas de la población y promover sus derechos, todo ello desde una perspectiva de reducción de la vulnerabilidad y fortalecimiento de capacidades.

Para la gestión y ejecución de la acción humanitaria se creó en 2008 la oficina de acción humanitaria en el seno de la AECID. Sus intervenciones están basadas en los principios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia.

Este tipo de intervenciones son canalizadas, principalmente, de tres formas: a través de organismos internacionales —OCHA, PMA, ACNUR, UNICEF, OMS— el 50 por 100 en 2014; a través de ONG españolas e internacionales el 25 por 100; y a través del movimiento internacional de la Cruz Roja, el 24 por 100. Solamente el 1 por 100 se distribuyó en 2014 a

través de una intervención directa, en materia de desastres naturales o protección civil.

Uno de los desafíos más importantes a las que se enfrenta el sector humanitario es el de maximizar el impacto de las iniciativas de ayuda. Para ello, la AECID ha elaborado un Plan Operativo de Acción Humanitaria 2014-2015 (POAH), en un ejercicio de concreción de sus países y sectores prioritarios, como son la seguridad alimentaria y nutricional, la salud, la protección y el sector de agua, saneamiento e higiene.

### **6. Nuevas modalidades de trabajo**

Si hacemos un repaso rápido a la historia de la AECID desde su creación en 1988, uno de los aspectos que más llaman la atención es el gran número de instrumentos que se han ido incorporando paulatinamente a la política de cooperación. Después de una primera etapa, en la que principalmente se trabajaba con proyectos de ONGD y con programas de cooperación bilateral, hoy en día, sin embargo, la variedad y complejidad de modalidades de trabajo es muy amplia<sup>1</sup>.

En el caso de la cooperación española, existen actores que han ido cobrando cada vez más importancia, como ocurre con el sector empresarial y con la Unión Europea. Ello supone no solamente la consecución de recursos adicionales para proyectos de cooperación, sino también la capacidad de contar con capacidades distintas de las tradicionales, que complementan y enriquecen la política de desarrollo.

### **Alianzas público-privadas**

El IV Plan Director de la Cooperación Española subraya la importancia de incorporar al sector privado empresarial como aliado en la promoción del desarrollo humano. Para ello, en mayo de 2013 se crea una

---

<sup>1</sup> Puede consultarse un buen resumen en la «Guía de modalidades e instrumentos de cooperación de la AECID», Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (2014b).

Unidad de empresa y desarrollo dentro del área de cooperación sectorial de la AECID, con el fin de facilitar el diálogo con el sector privado empresarial español, de los países socio y de terceros países.

En marzo de 2014, se publicó una primera convocatoria de subvenciones para la realización de proyectos de innovación para el desarrollo, dotada con 3.000.000 de euros. Esta convocatoria ha tenido como objeto la financiación de proyectos que impulsen, en los países de asociación de la cooperación española, soluciones innovadoras, ya desarrolladas y testadas exitosamente a nivel piloto, con el fin de aplicarlas y demostrar la posibilidad de replicarlas a mayor escala.

De los 83 proyectos presentados fueron aprobadas 23 propuestas, que corresponden a entidades del sector privado empresarial, del ámbito académico y de la investigación, y del sector social. Estas iniciativas incluyen temas tan variados como los negocios inclusivos en el ámbito de las energías renovables, soluciones que posibilitan la reducción de la mortalidad materno-infantil en áreas rurales donde no se cuenta con electricidad, o la aplicación de sistemas de gestión telemáticos de servicio en atención de urgencias, emergencias y transporte sanitario.

### Cooperación delegada

La «Agenda para el cambio» de la Comisión Europea ha supuesto unos mayores esfuerzos en materia de división del trabajo, de coordinación y de eficacia de la ayuda. En ese contexto, las relaciones de la Cooperación española con la Unión Europea se han ido incrementando notablemente durante los últimos años. No en vano la contribución de España a la política de cooperación de la UE supuso en 2013 el 8,26 por 100 de presupuesto general comunitario y el 7,85 por 100 del presupuesto del Fondo Europeo de Desarrollo (FED).

En 2011 la AECID recibió la acreditación de EuropeAid para poder llevar a cabo operaciones de

cooperación delegada con los recursos de la UE, y desde 2012, la Agencia cuenta con una Antena en Bruselas, que permite facilitar la coordinación con la cooperación de la Comisión Europea.

Esta nueva modalidad está permitiendo gestionar recursos adicionales al presupuesto de la Agencia, pero, sobre todo, posibilita que, a través de sus oficinas técnicas de cooperación, se ejecuten proyectos comunitarios en zonas geográficas y sectores en los que cuenta con una mayor experiencia, valor añadido y reconocimiento internacional.

En un corto periodo de tiempo las operaciones de cooperación delegada han cobrado un volumen muy destacado: 7 en América Latina; 2 en África, en la CEDEAO y en Mauritania; y 1 en Asia, en Filipinas. Cabe también subrayar que otros países donantes, como Bélgica y Luxemburgo, han delegado en la Agencia la ejecución de proyectos en Perú y Nicaragua.

Se han puesto también en marcha tres operaciones de *blending* —mezcla de préstamos y subvenciones— en América Latina (Nicaragua, Salvador y otra de carácter regional), una asistencia técnica mediante licitación en Egipto, y dos subvenciones negociadas, aportando cofinanciación. En total, representan casi 140.000.000 de euros (Cuadro 7).

### 7. Perspectivas de futuro

Desde comienzos de 2012 se viene impulsando una reorientación en nuestra política de cooperación, como consecuencia de varias razones que explican estos cambios. En primer lugar, como ya hemos visto anteriormente, las propias recomendaciones del CAD a la Cooperación española en 2011. En segundo lugar, el nivel de desarrollo que han alcanzado muchos de los países socios de España, en su mayoría países de renta media pero con grandes brechas de desigualdad y con la necesidad de consolidar sus logros. En tercer lugar, la emergencia de la nueva Agenda post-2015 y de nuevas demandas por parte de nuestros países socios.

**CUADRO 7**  
**RECURSOS PROCEDENTES DE LA UE GESTIONADOS POR AECID, 2012-2014**

Origen de los fondos	Euros
Cooperación delegada UE en proyectos UE .....	61.538.840
Cooperación delegada Blending (LAIF) UE .....	70.210.000
Cooperación delegada Bélgica y Luxemburgo .....	2.575.000
Asistencias técnicas UE .....	1.300.000
Subvenciones negociadas UE .....	3.890.000
<b>Total</b> .....	<b>139.513.840</b>

**FUENTE:** Gabinete AECID, 2015.

Desde el punto de vista de la adaptación a la nueva Agenda demandada por nuestros países socios, la acción de la cooperación debe ser más selectiva y estratégica, para lo que están poniéndose en marcha nuevos programas horizontales que complementan nuestra oferta bilateral. Es el caso, por ejemplo, de INTERCOONECTA para América Latina, dirigido a profundizar en las actividades de transferencia, intercambio y gestión del conocimiento, permitiendo ampliar la oferta de formación de la Cooperación Española, así como la creación de capacidades locales y la generación de redes, gracias a la creación de un nuevo centro de formación virtual. Otro ejemplo de programa regional de reciente creación es COOTEC, que sirve para impulsar la cooperación técnica y el fortalecimiento institucional, y que está teniendo muy buena acogida en países como Ecuador o Perú.

En esta nueva etapa también se están haciendo esfuerzos para fortalecer nuestras alianzas estratégicas con algunos organismos internacionales. Como hemos visto a lo largo de este artículo, este es el caso de la Unión Europea, a través de un buen número de operaciones de cooperación delegada y *blending*, así como a través de ejercicios de programación conjunta. Lo mismo podemos decir en el caso del BID, donde se está ampliando la alianza estratégica que existe en

materia de agua y saneamiento a otros ámbitos como la cooperación reembolsable (hay dos operaciones en marcha en El Salvador y Paraguay para infraestructura viaria), así como en el sector de las energías renovables y la eficiencia energética en el Caribe.

Desde el punto de vista de los instrumentos, las intervenciones de cooperación en los países de renta media operan en ámbitos en los que no es tan importante la AOD como otras herramientas que van más allá de la ayuda, como es el caso del apoyo a la innovación y a las capacidades tecnológicas o la financiación empresarial (Alonso, 2013). En este contexto, la cooperación financiera reembolsable, a través del FONPRODE y del Fondo del Agua, juega un papel muy destacado. De acuerdo con el compromiso recogido en el IV Plan director, actualmente se está terminando de preparar un marco de actuación de la Cooperación financiera reembolsable de la Cooperación Española.

La cooperación con países de renta media también demanda la participación de una amplia diversidad de actores. En primer lugar, con las organizaciones de la sociedad civil, con las que se está trabajando en la definición de una nueva Estrategia —tal y como recomendó el CAD en 2011—, que además de su relevante papel en el acceso a los sectores más marginales, desempeñan también un rol clave en las demandas

## ESQUEMA 1

**LA AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL  
DESARROLLO PLAN ESTRATÉGICO 2014-2017**

---

OCHO orientaciones estratégicas

---

1. Concentrar la actuación de la AECID para mejorar su eficacia
2. Diseñar e implementar estrategias de actuación diferenciada y de mayor calidad e impacto.
3. Construir relaciones más estratégicas con otros actores de cooperación
4. Avanzar en la implantación de una gestión orientada a resultados y al aprendizaje.
5. Adecuar las capacidades de la organización a los desafíos
6. Lograr una organización más cohesionada y coordinada
7. Mejorar la comunicación con la ciudadanía sobre el desarrollo, la cooperación y la Agencia
8. Mejorar la eficacia y coordinación de la acción cultural en el exterior y la cooperación cultural y científica en el ámbito de las relaciones internacionales.

**FUENTE: AECID 2014.**

de cohesión social y de mejora de la calidad de las instituciones de los países socios. En segundo lugar, se requiere una mayor implicación de otros actores, como los centros de investigación, las universidades y el sector privado, con los que se están impulsando alianzas público-privadas y nuevas convocatorias de subvenciones orientadas a promover la innovación. En tercer lugar, las propias agencias públicas de desarrollo de los países de renta media, con los que debe desarrollarse un trabajo de carácter más horizontal y de colaboración entre iguales, donde la cooperación sur-sur y la cooperación triangular representan una decisiva apuesta estratégica.

Para terminar, junto a todas estas nuevas orientaciones de trabajo, la AECID, como principal entidad ejecutora del sistema, está obligada a rediseñar el modelo de la agencia de futuro, mejorando su eficacia en la gestión de los fondos públicos. Para hacer frente a este reto, la AECID puso en marcha en 2013 un proceso interno para elaborar su primer

Plan Estratégico (2014-2017), que fue aprobado por el consejo rector de la AECID en marzo de 2014. Dicho Plan se estructura en ocho orientaciones estratégicas (Esquema 1), que señalan el horizonte de los principales cambios a llevar a cabo en la organización en los próximos años.

### Referencias bibliográficas

[1] AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (2013a). *Memoria de Actividad*. AECID, 2012, Madrid.

[2] AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (2013b). *Informe de Actividad del Fondo para la Promoción del Desarrollo*, FONPRODE, 2013». AECID, Madrid.

[3] AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (2013c). *Informe multilateral 2012*. AECID, Madrid.

[4] AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (2013d). *Código de Financiación Responsable*. Oficina del Fondo para la Promoción del Desarrollo, FONPRODE, Madrid.

- [5] AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (2014a). *Memoria AECID 2013. 25 años luchando contra la pobreza*. AECID, Madrid.
- [6] AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (2014b). «Guía de modalidades e instrumentos de cooperación de la AECID». *Manuales Cooperación Española*, nº 1, Madrid.
- [7] AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (2014c). *Plan Estratégico de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AECID 2014-2017*, Madrid.
- [8] AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (2014d). *Informe ONGD 2013*. AECID, Madrid.
- [9] AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (2014e). *Cooperación y Promoción Cultural: una mirada a 2013*. AECID, Madrid.
- [10] ALONSO, J. A. (1999). *Estrategia para la Cooperación Española*. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, MAEC, Madrid.
- [11] ALONSO, J. A. (2013). «Cooperación con países de renta media: un enfoque basado en incentivos». *Documentos de Trabajo AECID*, nº 1. Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Madrid.
- [12] MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN (2008). «Evaluación del fondo de concesión de microcréditos para proyectos de desarrollo social básico en el Exterior». *Informe de Evaluación*, nº 23. MAEC, Madrid.
- [13] MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN (2013). *Plan Director de la Cooperación Española 2013/2016*. MAEC, Madrid.
- [14] MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN (2014). *Estrategia de Acción Exterior*. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. MAEC, Madrid.
- [15] MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN (2015). *Informe sobre la Cooperación Multilateral 2013. Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC)*, Madrid.
- [16] ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (2011). *Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)*. *Examen de Pares 2011 España*. OCDE, París.
- [17] OLIVIE, I. y PÉREZ, A. (2014). «Cooperación financiera reembolsable: ¿qué hacen otros donantes y qué puede hacer España?». *Real Instituto Elcano, Elcano Policy Paper 1/2014*, Madrid.
- [18] ROBLES, G. (2012). «Una nueva política de cooperación para tiempos de crisis». *Revista Tiempo de paz*, nº 105, pp. 21-26, Madrid.