

---

## Acción exterior para el desarrollo

Reflexiones sobre la inserción de  
la cooperación al desarrollo en la  
estrategia exterior española

---

Iliana Olivé y Aitor Pérez (coords.) - Real Instituto Elcano - Enero 2015

# Acción exterior para el desarrollo

## Reflexiones sobre la inserción de la cooperación al desarrollo en la estrategia exterior española

---

Iliana Olivé y Aitor Pérez (coords.)\* - Real Instituto Elcano - Enero 2015



Real Instituto Elcano - Madrid - España  
[www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)

\*Han contribuido a la elaboración de este documento Enrique Mora, Manuel Montobbio, Javier Sota, Lucía Hernanz, Ignacio Molina, Félix Arteaga, Gonzalo Escribano, Salvador Llaudes y Carola García-Calvo. Los coordinadores agradecen el interés de la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación cuyo apoyo ha sido esencial para la realización de este trabajo, así como los comentarios recibidos de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el desarrollo (AECID), la Compañía Española de Financiación del Desarrollo (COFIDES) y la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE).

© 2015 Real Instituto Elcano  
C/ Príncipe de Vergara, 51  
28006 Madrid  
[www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)

ISSN: 2255-5293  
Depósito Legal: M-8692-2013

# Elcano Policy Paper

## Índice

Introducción	5
<b>1.</b> La integración de la cooperación en la acción exterior, una tendencia internacional	9
<b>2.</b> ¿Cómo afecta la política de cooperación a objetivos distintos del desarrollo?	11
<i>Cooperación al desarrollo y democracia</i>	12
Recuadro 1. Ayuda al desarrollo, ONG y democracia	12
<i>Cooperación al desarrollo y seguridad</i>	13
Recuadro 2. Desarrollo y seguridad en el Sahel	13
<i>Cooperación al desarrollo y competitividad</i>	14
<i>Cooperación al desarrollo e integración europea</i>	15
Recuadro 3. Programación conjunta de la ayuda europea	16
<i>Cooperación al desarrollo y Comunidad Iberoamericana de Naciones</i>	16
<i>Cooperación al desarrollo e influencia</i>	17
<b>3.</b> ¿Cómo contribuyen al desarrollo otras políticas distintas de la cooperación?	19
Recuadro 4. El examen de España en coherencia de políticas para el desarrollo	19
<i>Diplomacia y desarrollo</i>	19
<i>Políticas de seguridad y desarrollo</i>	20
Recuadro 5. El componente de seguridad del índice de compromiso con el desarrollo	20
<i>Promoción económico-comercial y desarrollo</i>	21
Recuadro 6. ¿Cómo incentivar una mayor contribución de la empresa al desarrollo?	21
Recuadro 7. La atracción y la pérdida de talentos, desde el punto de vista de la competitividad y el desarrollo	23
<i>Acción cultural y desarrollo</i>	23
Recuadro 8. La estrategia de cultura y desarrollo de la cooperación española	23
<b>4.</b> Recomendaciones	24
Anexo	27
Referencias	41



## Introducción

El pasado mes de diciembre, el ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación presentó en el Congreso de los Diputados la primera estrategia de acción exterior de España, desarrollando así una novedad introducida por la Ley 2/2014 de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (LAESEE), publicada en el BOE el pasado 26 de marzo.

La existencia de un documento de estrategia único para toda la acción exterior española implica entender las diferentes políticas públicas con alcance internacional como un conjunto integrado y orientado hacia objetivos compartidos. Esto supone no sólo resolver posibles conflictos e incoherencias entre políticas, o, al menos, reconocerlos para asumir sus costes, sino buscar la complementariedad y sinergia entre las actuaciones de los distintos órganos de la administración pública implicados en la acción exterior. Supone, en definitiva, superar la compartimentación.

La introducción de esta visión es una oportunidad para el progreso de la cooperación al desarrollo española en dos aspectos. Por un lado, puede ayudar a poner en valor el papel de la política de cooperación en la consecución de objetivos estratégicos de la política exterior distintos de su objetivo principal de desarrollo. Es el caso, por ejemplo, de la influencia internacional de España, que se ve reforzada por sus ayudas bilaterales a determinados países o por su participación como donante en determinadas organizaciones multilaterales. Por otro lado, permite identificar los aspectos de la acción exterior que pueden y deben contribuir al desarrollo, y que son objeto de políticas distintas de la de cooperación. Por ejemplo, la política científica que puede favorecer los avances médicos en la lucha contra enfermedades que afectan gravemente a países pobres.

Este ejercicio, sin embargo, puede encontrar resistencias de dos tipos. Por un lado, entre profesionales y colectivos de la cooperación internacional, tanto en España como en otros países, existe cierto temor a “la instrumentalización” de la ayuda, entendida como su uso para cumplir formalmente con obligaciones internacionales y al mismo tiempo financiar actuaciones motivadas por el interés nacional. Por otro lado, algunas administraciones pueden pensar que introducir el desarrollo de otros países como objetivo de políticas distintas de la cooperación supone desviar a estas políticas de los intereses nacionales que persiguen.

El presente documento quiere contribuir a la reflexión sobre la integralidad de la acción exterior española señalando cuáles son los puntos de interconexión entre la cooperación al desarrollo y otras políticas de la acción exterior en el momento en el que España debe dotarse de un solo marco estratégico para todas ellas. Para ello, se apoya en un trabajo previo del Real Instituto Elcano sobre la renovación estratégica de la política exterior española (Molina, coord., 2014) y en la propia LAESEE.

El citado Informe Elcano define la acción exterior estratégica como el conjunto de actuaciones de España fuera de sus fronteras –o dentro de éstas, pero con la vista puesta en el exterior– que están orientadas a la consecución de los grandes fines del proyecto colectivo de país:

la convivencia democrática, la seguridad y el bienestar. Para ordenarlo propone diferenciar los objetivos de la política exterior –conectados con el mismo proyecto de sociedad– de las herramientas o políticas que se articulan para su consecución, pero sin crear compartimentos estancos de objetivos y políticas, sino planificando, ejecutando, y evaluando la política y acción exterior en su integridad.

Según el mencionado informe, las políticas que forman la acción exterior son: (a) la diplomacia; (b) la protección consular; (c) la seguridad y defensa; (d) la promoción económica y comercial; (e) la cooperación al desarrollo; y (f) la acción cultural. Los objetivos a los que deberían dirigirse estas políticas son los 11 que se enumeran en el artículo 2.b de la LAESEE, los cuales se pueden agrupar a su vez en cinco grandes objetivos estratégicos, en línea con la propuesta del Informe Elcano.

**Tabla 1. Los objetivos de España en el exterior**

Objetivos estratégicos	Objetivos de la Política Exterior (LAESEE)
DEMOCRACIA	(b) El fomento de instituciones multilaterales fuertes y legítimas. (c) La promoción y consolidación de sistemas políticos basados en el Estado de Derecho y en el respeto a los derechos fundamentales y las libertades públicas.
DESARROLLO	(d) La lucha contra la pobreza, la solidaridad con los países en vías de desarrollo y el desarrollo económico y social de todos los Estados. (e) La defensa del medio ambiente y la protección de la biodiversidad, la lucha contra el cambio climático y la preocupación por la seguridad alimentaria.
SEGURIDAD	(a) El mantenimiento y promoción de la paz y la seguridad internacionales. (f) La eliminación de las armas de destrucción masiva y armas químicas y la asunción de un compromiso activo por un progresivo desarme a nivel mundial. (i) La seguridad y bienestar de España y sus ciudadanos. (j) La asistencia y protección a sus ciudadanos, en el exterior.
COMPETITIVIDAD	(k) La promoción de los intereses económicos de España en el exterior.
INTEGRACIÓN EUROPEA	(g) La construcción de una Europa más integrada y más legítima ante sus ciudadanos, que se constituye como un actor global de referencia.
COMUNIDAD IBEROAMERICANA	(h) El fortalecimiento de la Comunidad Iberoamericana de Naciones.
INFLUENCIA	

Fuente: elaboración propia a partir de Molina (coord.) (2014) y LAESEE, artículo 2.

Dentro de los objetivos de la política exterior según la LAESEE, el objetivo (d) y el (e) consisten en “la lucha contra la pobreza, la solidaridad con los países en vías de desarrollo y el desarrollo económico y social de todos los Estados, así como la defensa del medio ambiente, y la protección de la biodiversidad, la lucha contra el cambio climático y la preocupación por la seguridad alimentaria”. Ambos podrían unirse en un único objetivo denominado desarrollo, que sería el fin tradicional de la política de cooperación, pero también del conjunto de la acción exterior, tal y como se expresa en esta Ley.

Dado que este informe plantea una reflexión sobre la superación de la compartimentación de políticas y fines, debe abordar precisamente esos vínculos menos afianzados entre políticas y objetivos de la acción exterior. Más concretamente, el informe debe responder fundamentalmente a dos preguntas:

- ¿Cómo puede la política de cooperación contribuir a objetivos de la estrategia exterior de España distintos del desarrollo, como, por ejemplo, la seguridad internacional y el propio progreso económico de España?
- ¿Cómo pueden otras políticas de la acción exterior, como las políticas de seguridad o de internacionalización de la empresa, contribuir al objetivo de desarrollo?

En la Tabla 2 se presenta la acción exterior como una tabla de doble entrada donde se producen distintas interconexiones entre políticas –según el mencionado informe– y objetivos estratégicos –según la LAESEE– y se destacan aquellas interconexiones que son objeto del informe. Por otra parte, a efectos de un análisis más completo de las relaciones medios-fines en la acción exterior, se ha tomado un elemento que formaba parte de la propuesta de objetivos estratégicos del mencionado informe: la influencia. Si bien ésta no aparece entre los objetivos de la LAESEE, puede ser entendida como un objetivo intermedio para la consecución de los restantes objetivos.

La segunda parte de este informe trata sobre la contribución de la política de cooperación, entendida como las acciones de cooperación internacional de distintos actores de la administración pública cuyo principal objetivo es el desarrollo. Esto incluye las acciones de la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo (AECID), la cara más visible de la cooperación española, pero también la ayuda gestionada por otros departamentos y órganos de la Administración General del Estado (AGE), así como los programas y proyectos de la cooperación descentralizada y de fundaciones públicas. En esta parte se analizará cómo estas actividades contribuyen a otros objetivos de la acción exterior distintos del desarrollo.

La tercera parte del informe se centra en el objetivo estratégico del desarrollo: la lucha contra la pobreza, la solidaridad con los países en vías de desarrollo, y el desarrollo económico y social de todos los Estados, así como la defensa del medio ambiente y la protección de la biodiversidad, la lucha contra el cambio climático y la preocupación por la seguridad alimentaria (LAESEE, art. 2). Se trata de identificar las posibles contribuciones a este objetivo de otras políticas distintas a la de cooperación.

Este enfoque ha servido de marco para analizar distintos documentos de planificación que se utilizan en la acción exterior, tanto en el ámbito de la cooperación como en otros ámbitos, los cuales se citan en la bibliografía. Por último, el informe concluye con cuatro recomendaciones relativas a la planificación sectorial y geográfica, así como a cuestiones organizativas e instrumentales.

Antes de analizar con este marco el caso español, la primera sección hace referencia a otros países europeos y la propia UE para profundizar en el significado de la acción exterior integral y en sus implicaciones para la cooperación al desarrollo.



**Tabla 2. Políticas y objetivos de la acción exterior**

POLÍTICAS	OBJETIVOS						
	DEMOCRACIA	DESARROLLO	SEGURIDAD	COMPETITIVIDAD	INTEGRACIÓN EUROPEA	COMUNIDAD IBEROAMERICANA	INFLUENCIA
DIPLOMACIA							
ACCIÓN CONSULAR							
POLÍTICAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA							
PROMOCIÓN ECONÓMICA Y COMERCIAL							
COOPERACIÓN INTERNACIONAL							
ACCIÓN CULTURAL							

- La contribución de la cooperación a otros objetivos (sección 2).
- La contribución al desarrollo de políticas distintas a la de cooperación (sección 3).
- La contribución de la cooperación al desarrollo.
- Contribuciones de fuera de la cooperación a objetivos distintos del desarrollo.

Fuente: elaboración propia a partir de Molina (coord.) (2014) y LAESEE.

## 1 La integración de la cooperación en la acción exterior, una tendencia internacional

El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) defiende el *whole-of-government approach* en las relaciones con Estados frágiles. Este enfoque se define “como el uso de redes formales e informales entre los distintos departamentos de un gobierno para coordinar el diseño y ejecución de las distintas intervenciones de cada departamento, de forma que cada intervención consiga más eficazmente sus objetivos” (OCDE, 2006, p. 16).

Dicho documento analiza la integralidad de la acción exterior en varios casos concretos de relaciones entre países donantes y Estados frágiles<sup>1</sup> y concluye que las relaciones internacionales bajo este enfoque serían especialmente aconsejables en estos casos, donde los problemas sociales, políticos y de seguridad se entremezclan de tal manera que no tiene sentido abordarlos por separado. Propone que los países donantes trabajen uniendo a sus distintos departamentos en un solo plan de acción con participantes y líderes variables, dando especial importancia a los aspectos de seguridad y ayuda al desarrollo. Además, señala algunas de las dificultades para aplicar este enfoque: el contexto político y jurídico del país donante y los desincentivos para que el personal implicado trabaje en estrecha colaboración con otros departamentos.

Austria propone enfoques políticos holísticos para afrontar los grandes problemas de desarrollo a largo plazo, como la lucha contra la pobreza, la desigualdad extrema y el desarrollo sostenible. Consecuentemente, considera que la cooperación al desarrollo debe ser una tarea transversal para distintas políticas, de forma que se puedan abordar eficazmente las interconexiones entre seguridad, derechos humanos, desarrollo y economía (FMEIA, 2012). De manera particular, propone este enfoque para su acción exterior en el ámbito de las energías renovables y la eficiencia energética.

El Reino Unido ha ganado reconocimiento internacional como un donante destacado por la cantidad y calidad de la ayuda. Ésta se ha desvinculado de intereses comerciales históricos y se ha convertido en un objetivo nacional seguido de cerca por el Parlamento (Olivé y Domínguez, 2013, p. 39). El Departamento de Desarrollo Internacional (DFID, por sus siglas en inglés) tiene un *business plan* distinto del elaborado por el *Foreign Office* pero sus acciones se coordinan con el conjunto de la acción exterior de dos formas: mediante las estrategias transversales –por ejemplo, el DFID es uno de los departamentos implicados en la Estrategia de Desarrollo Sostenible del Reino Unido– y mediante determinadas políticas geográficas –por ejemplo, la política MENA, elaborada en respuesta a la primavera árabe, donde participan Defensa, Desarrollo y Exteriores–.<sup>2</sup>

---

1 Los casos analizados en este estudio (OCDE, 2006) fueron: Bélgica y Francia (en la R.D. del Congo), Canadá (en Haití), Australia (en las Islas Salomón), Suecia y los Países Bajos (en Sudán) y el Reino Unido (en Yemen).

2 Plan de negocio o *business plan* es el nombre que recibe el principal documento de estrategia de cada departamento del Gobierno británico. Todos ellos están disponibles en la web de la Oficina del Primer Ministro (<http://transparency.number10.gov.uk>), junto con siete estrategias transversales, denominadas *Cross Government Priorities*. La política MENA, lanzada en diciembre 2012, tiene por objetivo la paz y la estabilidad a largo plazo y es un ejemplo de documento de política elaborado conjuntamente por el DFID y otros departamentos ministeriales. Está disponible en la web general de la administración británica (<https://www.gov.uk/government/policies/working-for-peace-and-long-term-stability-in-the-middle-east-and-north-africa>).

En Francia, la integración de la cooperación en la acción exterior se plasma en la comunicación del Comité Interministerial de la Cooperación Internacional y del Desarrollo de 31 de julio de 2013 (CICID, 2013). Este órgano, formado por el primer ministro y otros 15 ministros, ha formulado orientaciones relacionadas con la cooperación internacional y el desarrollo para el conjunto de la acción exterior francesa. Ha abordado, por ejemplo, la contribución de la política de promoción de la lengua francesa al desarrollo, la implicación de la Escuela Nacional de Administración en objetivos de acceso a la educación y desarrollo del capital humano, la adopción de una carta de principios de investigación y desarrollo para la comunidad de investigadores franceses, la concertación de donantes y empresas en relación a sus filiales y proveedores en países en desarrollo, y la formación de la posición francesa de cara a la adopción de acuerdos comerciales por parte de la UE.

La UE, desde el punto de vista institucional, mantiene separadas la ayuda al desarrollo y la política exterior, tal y como se explica en el siguiente epígrafe a propósito del objetivo de integración europea. Sin embargo, la cooperación se planifica sobre la base de acuerdos de asociación que están basados en un diálogo político. “El diálogo político engloba los acuerdos comerciales (que se llevarán a cabo “en el marco de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión”, artículo 207) y la AOD (cuyas acciones derivadas “serán coherentes con la política de desarrollo de la Unión y se llevarán a cabo conforme a los principios y objetivos de su acción exterior”, artículo 212). Esta clasificación inspira la relación de la UE con los países de África, Caribe y Pacífico (ACP), donde se mantiene la cooperación en forma de diálogo político para impulsar acuerdos comerciales acompañados de AOD (Olivié y Domínguez, 2013, p. 38).

## 2 ¿Cómo afecta la política de cooperación a objetivos distintos del desarrollo?

En esta sección se pone en valor cómo la cooperación al desarrollo contribuye o puede contribuir a la realización de objetivos estratégicos distintos del desarrollo. En la Tabla 3 se describen cuáles son esos objetivos y cómo están reflejados en la LAESEE.

**Tabla 3. Objetivos para la estrategia exterior española**

Objetivo	Descripción
SEGURIDAD	Este objetivo consiste en promover la paz y la seguridad internacional y reducir los riesgos externos a la seguridad de España y sus ciudadanos.
DEMOCRACIA	Un objetivo de un país democrático como España, dentro y fuera de sus fronteras, es la propia democracia. Fuera, esto consiste en fomentar la democracia y los derechos humanos en otros países, y en mejorar la gobernanza global del sistema internacional.
DESARROLLO	El objetivo desarrollo consiste en favorecer el progreso económico y social internacional, la lucha contra la pobreza y la sostenibilidad medioambiental.
COMPETITIVIDAD	Es un objetivo de la acción exterior proteger y promover los intereses económicos de España en el mundo, así como fomentar la atracción de talento hacia la economía española y la mejora de su competitividad internacional.
INTEGRACIÓN EUROPEA	La posición de España en Europa es favorable a avanzar en la integración y reforzar su legitimidad frente a los ciudadanos europeos y su relevancia frente a terceros países.
COMUNIDAD IBEROAMERICANA	América Latina es una prioridad geográfica para el conjunto de los objetivos de la acción exterior. Además, reforzar los lazos de la región bajo el marco político de la Comunidad Iberoamericana de Naciones es un objetivo en sí mismo.
INFLUENCIA	Este objetivo no es un fin último de una política exterior y, de hecho, no se menciona en el artículo de objetivos de la LAESEE. Sin embargo, puede ser un objetivo intermedio de la acción exterior mantener y ampliar la capacidad de influir en otros países para conseguir sus fines últimos.

Fuente: elaboración propia a partir de Molina (coord.) (2014) y LAESEE.

Abordar los vínculos entre la cooperación y objetivos distintos del desarrollo puede generar sospechas de instrumentalización. Sin embargo, los párrafos siguientes no hacen más que poner de manifiesto interrelaciones que existen de hecho y que no tienen por qué generar conflictos con el objetivo de desarrollo. Ahora bien, si tales conflictos existieran, ejercicios de este tipo podrían servir para explicitarlos y resolverlos de manera racional y transparente.

### *Cooperación al desarrollo y democracia*

La promoción de los derechos humanos, la democracia y la gobernanza en el mundo son objetivos a los que contribuye la cooperación exterior de España de dos formas. En primer lugar, mediante la ayuda en el sector de la gobernabilidad, la cooperación española apoya la transición y consolidación democrática de países en desarrollo. La cooperación técnica en este ámbito se nutre de la formación y experiencia de funcionarios españoles de distintas administraciones.

### **Recuadro 1. Ayuda al desarrollo, ONG y democracia**

La Comisión Europea emitió en 2012 una Comunicación en la que relaciona sus ayudas a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en países en desarrollo con el objetivo de fomento de la democracia (UE, 2012). Con el título “Las raíces de la democracia y del desarrollo sostenible: el compromiso de Europa con la sociedad civil en las relaciones exteriores”, la Comunicación destaca el papel en un sistema democrático de una sociedad civil dinámica, pluralista y competente, y reconoce la importancia de unas relaciones constructivas entre los Estados y las organizaciones de la sociedad civil.

La Comisión extrae de esta reflexión tres objetivos que forman parte de su ayuda al desarrollo y, más particularmente, de un programa temático denominado actores no estatales y autoridades locales en el desarrollo: promover un entorno favorable a las OSC en los países socios; fomentar su participación significativa y estructurada en las políticas nacionales de los países socios; y aumentar la capacidad de las OSC locales para desempeñar de manera más eficaz su papel como actores independientes.

En segundo lugar, la cooperación al desarrollo mejora el sistema de gobernanza mundial mediante el apoyo financiero y político a diversas organizaciones multilaterales, financieras y no financieras, donde están representados países desarrollados y en desarrollo. La AOD multilateral financia contribuciones al grupo Banco Mundial y a bancos regionales de desarrollo de los que depende en buena medida la gobernanza de la economía mundial.

Por último, la política exterior también puede contribuir a la propia democracia española mejorando su funcionamiento democrático (el de la propia política exterior) y situando al ciudadano en su centro (Molina, coord., 2014). Esto implica una mayor participación de partidos políticos, organizaciones ciudadanas y centros de pensamiento en el proceso de formación de la voluntad exterior de España y una mejor rendición de cuentas. Este camino ya ha sido iniciado por la política de desarrollo que destaca frente al conjunto de la acción exterior, no sólo por la adhesión que despierta en la ciudadanía sino también por apertura al diálogo y participación de actores de la sociedad civil, y por su experiencia de evaluación (Oliví, 2014).

Por otro lado, la educación para el desarrollo –formal, no formal e informal– es un sector de la cooperación española que tiene por finalidad promover una ciudadanía global que favorezca la promoción del desarrollo humano y sostenible. Esto ayuda a los ciudadanos a conocer mejor los problemas de los países más pobres y los problemas globales, y a conectar con buena parte de la acción exterior de España. Más aún, la educación para el desarrollo contribuye también al objetivo de la buena gobernanza internacional difundiendo los valores democráticos a través la propia ciudadanía española.

### Cooperación al desarrollo y seguridad

Los vínculos entre pobreza y violencia, entre desarrollo y paz, son evidentes. La Estrategia de Seguridad Nacional destaca, por ejemplo, que “un Mediterráneo democrático, estable y con mayores cotas de desarrollo es la mejor garantía de seguridad para todos los países de la región” (PdG, 2013, p. 2). Sin embargo, las políticas de desarrollo y seguridad tienden a planificarse separadamente desaprovechando posibles sinergias. La mencionada estrategia, por ejemplo, no contiene ninguna línea de acción estratégica en materia de cooperación para el desarrollo.

De manera muy concreta y directa, la cooperación al desarrollo contribuye a la seguridad internacional con programas de gobernanza y cooperación técnica dirigidos a reforzar las políticas de seguridad de determinados países socios. La contribución española a esa cooperación técnica se ha venido desarrollando por parte de expertos españoles de forma individual y dentro de programas multilaterales, ya que España no dispone de un instrumento propio que le permita integrar, hacia adentro, las capacidades de asistencia de las distintas administraciones implicadas en la reforma del sector de la seguridad en terceros países. En consecuencia, tampoco puede liderar, hacia afuera, proyectos bilaterales o multilaterales de la cooperación en ese ámbito de la cooperación al desarrollo.

Más allá de la cooperación en políticas de seguridad, en países y regiones donde la inseguridad, la pobreza y la debilidad institucional se retroalimentan, la construcción de capacidades públicas puede contribuir a la vez al desarrollo y la seguridad (véase el Recuadro 2) si se planifica correctamente. Por ello, puede ser pertinente incorporar argumentos de seguridad a la definición de las prioridades de la cooperación española en determinados contextos. Incluso la información que produce y canaliza la cooperación en materia de pobreza económica, debilidad institucional, exclusión social o minorías étnicas forma parte de la información situacional relevante para un análisis completo de seguridad.

### Recuadro 2. Desarrollo y seguridad en el Sahel

Mali y Níger no han sido capaces de garantizar eficazmente los derechos, las libertades y la protección de sus ciudadanos ni de controlar todo su territorio nacional. Los grupos criminales, organizados o no, se han aprovechado de la debilidad institucional, especialmente en el norte de Mali donde la falta de presencia del Estado facilitó la llegada e implantación de un condominio yihadista en 2012. Lo ocurrido en Mali puede volver a pasar en otros países de la franja del Sahel si no se refuerzan sus capacidades de gobernanza, por lo que España se ha implicado junto con otros países de la UE en la reforma del sector de la seguridad, empezando por la asistencia internacional para la formación de las fuerzas armadas de Mali (EUTM Mali) y siguiendo por las de Níger (EUCAP Níger) para que puedan hacer frente a los riesgos de terrorismo yihadista y de crimen organizado que padecen. España, a pesar de ser un donante destacado en esta zona y tener importantes intereses de seguridad en la región, carece de instrumentos para poner en marcha estos programas de cooperación a iniciativa propia.

En los próximos meses, España iniciará un marco de asociación país con Mali que marcará entre otras cosas las prioridades geográficas y sectoriales para la ayuda española a este país. Este ejercicio de planificación, cuya metodología prevé la participación de distintas administraciones españolas, sería un buen momento para indicar qué aspectos del desarrollo y la gobernanza de Mali son doblemente interesantes para España, en el sentido en que contribuyen también a prevenir riesgos para la seguridad regional. Esto debería llevar a

España a incluir entre sus prioridades de cooperación el fortalecimiento de las instituciones y servicios públicos de Mali en aquellas regiones donde hasta ahora el Estado ha estado prácticamente ausente.

Por último, cada vez es más evidente cómo las enfermedades de los países más pobres pueden suponer riesgos también para la salud de los españoles. La salud de los ciudadanos forma parte del objetivo estratégico de seguridad y, por tanto, la ayuda de emergencia y humanitaria y la ayuda al desarrollo en el ámbito de la salud, aunque esté motivada en la solidaridad, también contribuye a nuestra propia seguridad.

De la misma forma, los riesgos para la seguridad medioambiental de España pueden aumentar con las catástrofes en otros países y se pueden reducir con la ayuda al desarrollo y de emergencia.

### *Cooperación al desarrollo y competitividad*

La estrategia de acción exterior busca fortalecer las capacidades de actores públicos y privados españoles para integrarse en la economía global con éxito y fomentar así el progreso y la modernización económica española. Algunos programas de cooperación al desarrollo favorecen estas capacidades en la medida en que colaboran en ellos distintos actores de la sociedad y la economía española. Por ejemplo, la implicación de España en la lucha contra la malaria ha potenciado lo que algunos estudios califican como un círculo virtuoso entre la cooperación, la investigación científica y el desarrollo industrial (ISG, 2013).

Otro ejemplo de la complementariedad entre cooperación internacional y competitividad nacional estaría en los programas de becas a estudiantes y profesores de países en desarrollo, los cuales incentivan la llegada de talentos a nuestro país. La cooperación técnica entre administraciones públicas también supone un retorno para el país donante en forma de conocimiento y lo mismo ocurre con los programas de innovación para el desarrollo, investigación para el desarrollo, los estudios del desarrollo y la cooperación universitaria. Todos ellos fomentan la internacionalización del sistema educativo, científico y tecnológico.

Más recientemente, la puesta en valor de las Alianzas Público Privadas para el Desarrollo (APPD) como fórmula para aumentar los recursos disponibles para el desarrollo ha mostrado cómo las empresas pueden mejorar su capacidad de creación de valor y su competitividad cooperando con el sector público para objetivos de interés general.

Dicho esto, no se debe ignorar el riesgo de instrumentalización que se cierne sobre los programas de cooperación al desarrollo que buscan también mejorar la competitividad del donante. Este tipo de advertencias se hacen con especial insistencia cuando implican a empresas, debido en parte a prejuicios ideológicos y también a experiencias negativas previas. Lo que aquí se propone no es instrumentalizar una política sino optimizar los recursos de la acción exterior, teniendo en cuenta que algunos instrumentos pueden servir a varios objetivos a la vez.

En el capítulo de competitividad de una estrategia exterior para España, es ineludible prestar especial atención a la energía, debido a la fuerte dependencia de recursos energéticos

extranjeros y por tanto a la necesidad de que la política exterior se oriente también a garantizar su suministro. Más aún, España está llamada a mejorar no sólo su propio suministro sino el de toda la UE, convirtiéndose en un distribuidor regional. En este ámbito, cabe destacar que las grandes infraestructuras energéticas de los países productores se promueven muchas veces con el apoyo técnico y financiero de la cooperación al desarrollo. España participa normalmente en estas iniciativas de forma indirecta, a través de la cooperación multilateral, pero con el desarrollo de nuevas modalidades de cooperación financiera reembolsable surgen nuevas oportunidades para intervenir en este sector más activamente.

Por otro lado, los países en desarrollo productores de energía aspiran a apropiarse tecnológicamente de esta actividad y favorecer encadenamientos productivos en su propio territorio. También los ciudadanos demandan cada vez más transparencia y redistribución en lo relativo a los beneficios de la actividad extractiva. Por consiguiente, una vez más, puede ser pertinente aunar el apoyo a la inversión privada con la cooperación en determinadas políticas públicas en un mismo país y sector.

### *Cooperación al desarrollo e integración europea*

Para España, la UE sigue siendo su gran proyecto de acción exterior. Se asume que los avances en la integración europea se seguirán traduciendo en prosperidad y seguridad para España (Molina, coord., 2014). Por tanto, uno de sus objetivos es reforzar la Unión tanto en el interior de Europa, con una mayor integración y legitimidad, como en el exterior, consolidando a la UE como un actor global. En esto último, la cooperación española puede tener un papel destacado.

Consolidar a la UE como un actor global de referencia es precisamente el planteamiento de la Política Exterior y de Seguridad Común, pero la construcción de esta política europea está siendo lenta y ha estado sujeta a altibajos. Por el contrario, la ayuda financiera y humanitaria de la UE ha tenido a lo largo de su historia un peso importante y creciente. Ello ha favorecido la visibilidad de la Unión en el mundo en ámbitos distintos a los estrictamente comerciales.

Actualmente, existen dos desafíos para la afirmación de la UE como actor global relacionados con la ayuda al desarrollo. El primer desafío es similar al que se plantea en este informe para el caso de España. En el ámbito europeo, también se puede mejorar la inserción de la cooperación al desarrollo en una acción exterior integral, de manera especial mediante un liderazgo más claro del alto representante de la UE que ocupa también la Vicepresidencia de la Comisión.

El segundo desafío para la UE consiste en que se convierta en un efectivo coordinador de toda la ayuda europea y no sólo gestor de la ayuda con cargo al presupuesto comunitario. Esto puede tener una gran incidencia en el liderazgo internacional de la Unión ya que supondría liderar el mayor presupuesto de AOD del mundo. Previamente, España tiene que tener una posición sobre la construcción comunitaria en este ámbito, sabiendo que en algunos aspectos puede preferir una mayor integración o coordinación, y en otros aspectos a España le interesaría la bilateralidad con los países socios y evitar los costes de la coordinación con un número excesivo de actores. Esto es especialmente relevante en los países donde España



es un importante donante bilateral (varios países latinoamericanos y Marruecos, por poner dos ejemplos), ya que es un actor clave para bloquear o impulsar una coordinación efectiva.

En cualquier caso, la AOD española que se gestiona comunitariamente es cada vez mayor en términos relativos y la coordinación europea de donantes es cada vez más estrecha, por lo que participar en la definición de la política europea de desarrollo es cada vez más importante. España, por tanto, debe adoptar una actitud proactiva para que la conformación de los posicionamientos europeos en el mundo sean afines a sus prioridades. La Agenda para el Cambio de la UE y sus implicaciones para América Latina son un claro ejemplo de ello.

Debido a lo anterior, se hace necesario cuidar y concertar la participación española en las distintas instancias de coordinación europea en materia de ayuda al desarrollo, desde los grupos de trabajo del Comité de Representantes Permanentes (COREPER) en Bruselas hasta las reuniones de coordinación en terreno, convocadas por la Representación de la UE.

Por último, el proceso de construcción comunitaria en general requiere comunicar una narrativa propia española sobre el futuro de Europa (Molina, coord., 2014). Para esta comunicación, el gobierno puede contar con el apoyo de numerosos actores españoles que participan en la política de desarrollo europea (ONGD, empresas, expertos, universidades, etc.). En este sentido, se puede promover que los actores de la cooperación española se conviertan en actores europeos relevantes, como viene haciendo la FIIAPP y pueden hacer las Oficinas Técnicas de Cooperación.

### Recuadro 3. Programación conjunta de la ayuda europea

El consenso europeo sobre desarrollo parte del hecho de que la UE y sus Estados miembros proveen más de la mitad de la ayuda mundial y podrían incrementar su eficacia con una mejor coordinación y armonización (UE, 2006a). El consenso se refiere, por tanto, a la cooperación al desarrollo tanto a nivel nacional como comunitario y propone diversas acciones concretas de coordinación. Una de éstas sería la programación plurianual conjunta, mediante la cual los Estados y la Comisión, en lugar de elaborar distintos planes de cooperación y consensuarlos con el país socio separadamente, elaborarían y negociarían un único programa plurianual conjunto. El marco para la programación conjunta fue diseñado en 2006 (UE, 2006b) por la Comisión Europea y ya se está aplicando en algunos países de forma piloto, entre ellos Marruecos, donde inicialmente la iniciativa de la Comisión se encontró con la resistencia de España y Francia pero finalmente se dio el consenso necesario para iniciar una estrategia de cooperación con Marruecos común para todos los países europeos que entraría en vigor en 2017 (Olivié y Pérez, 2013).

### *Cooperación al desarrollo y Comunidad Iberoamericana de Naciones*

Si bien los objetivos estratégicos de democracia, desarrollo, seguridad y competitividad se consiguen desplegando la acción exterior en diversas áreas geográficas, incluida América Latina, esta área, al igual que la construcción europea, es en sí misma un objetivo de la política exterior española.

Esto consiste en reforzar el sistema de Cumbres Iberoamericanas, su Secretaría y las distintas organizaciones internacionales que tienen personalidad jurídica y se integran en esta estructura de diálogo y cooperación: la Organización Iberoamericana para la Educación la Ciencia y la Cultura (OEI), la Organización Iberoamericana para la Seguridad Social (OISS) y

la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ). Pero sobre todo, consiste en reforzar los ya fuertes vínculos culturales y sociales de toda la región, que configuran un espacio de oportunidades de desarrollo cultural, científico y tecnológico.

América Latina ha sido tradicionalmente la prioridad geográfica de la ayuda española, por lo que ésta no ha hecho sino reforzar los vínculos culturales y sociales preexistentes. Actualmente, la evolución de estas ayudas en países de renta media hacia otros patrones de cooperación más basados en el conocimiento (la cooperación técnica) y un cambio en los papeles de países cooperantes (cooperación triangular, cofinanciación, alianzas público-privadas, etc.) puede, de hecho, reforzar aún más el tipo de relaciones que fomenta la Comunidad Iberoamericana.

Por último, algunas de las propuestas concretas que se han hecho para renovar y reforzar las relaciones de los Estados iberoamericanos son llamadas muy concretas a la cooperación española. Por ejemplo, la “creación de un sistema iberoamericano de becas para estudiantes de educación superior y posgrado, similar al programa Erasmus de la Unión Europea” y “fortalecer el programa de movilidad académica de profesores e investigadores, y que cuente con recursos financieros públicos y privados para su funcionamiento, a fin de promover el intercambio de experiencias y propiciar la creación de capacidades tecnológicas propias” (Lagos *et al.*, 2013, p. 14).

### *Cooperación al desarrollo e influencia*

Dos de las regiones donde España quiere mantener una fuerte influencia, Mediterráneo y América Latina, son regiones en desarrollo. La influencia internacional se consigue también a través de organizaciones y foros multilaterales donde el compromiso con el desarrollo puede ser determinante para hacerse con una posición de prestigio e influencia. A continuación se comentan algunos aspectos a tener en cuenta para reforzar la influencia internacional de España a través de la cooperación.

En el ámbito bilateral, la cooperación al desarrollo favorece intensas relaciones institucionales con una gran variedad y niveles de poder en países y regiones de interés estratégico para España como América Latina, Mediterráneo y África Occidental. Frente a la opinión pública, influye también positivamente, ya que la responsabilidad internacional de un país es uno de los factores de mayor peso en su imagen internacional. Por último, el apoyo al desarrollo de países hispanohablantes y de manera especial en algunos sectores donde la lengua es clave –cultura, educación, capital humano y actividades productivas en la industria cultural y del ocio– contribuye al refuerzo del español como lengua global y la proyección internacional de la cultura española.

En el ámbito multilateral, es evidente que una parte importante de la agenda de las organizaciones y foros multilaterales es la agenda de desarrollo (por ejemplo, el grupo de desarrollo del G20 y la agenda post 2015 y ODS en Naciones Unidas). Para asegurar la influencia española en estos ámbitos es necesaria la buena coordinación por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación con los distintos representantes españoles que participan en sus reuniones. Cabe destacar que el objetivo influencia ya

está presente en la estrategia multilateral de la cooperación española, por ejemplo, cuando se establece que “se promoverá la contratación de un mayor número de españoles en los OMD (organismos multilaterales de desarrollo), particularmente, para cargos directivos, y mantener un seguimiento más proactivo de los mismos; y se fomentará, manteniendo la coherencia de políticas, la participación de diversos actores del sistema español de cooperación en la ejecución de programas y proyectos de los OMD” (MAEC, 2009).

### 3 ¿Cómo contribuyen al desarrollo otras políticas distintas de la cooperación?

Los objetivos de la política exterior según la LAESEE incluyen “la lucha contra la pobreza, la solidaridad con los países en vías de desarrollo y el desarrollo económico y social de todos los Estados” (Art. 2.d), y “la defensa del medio ambiente y la protección de la biodiversidad, la lucha contra el cambio climático y la preocupación por la seguridad alimentaria” (Art. 2.e). Los grandes fines de la cooperación al desarrollo son también un objetivo para el conjunto de la acción exterior, desde la diplomacia, que representa a España en la asunción de tales compromisos internacionales, hasta la acción cultural cuando despliega sus actividades en países con grandes desigualdades en el acceso a la educación y la cultura.

#### Recuadro 4. El examen de España en coherencia de políticas para el desarrollo

El examen de la política de desarrollo por parte de sus pares en el seno del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE ha destacado los esfuerzos legislativos de España para poner en marcha nuevas instituciones en materia de coherencia de políticas para el desarrollo: Comisión Delegada, Comité Interministerial, Unidad de Coherencia de Políticas del MAEC, etc. Sin embargo, también ha señalado que este esfuerzo de configuración institucional todavía no se ha traducido en capacidad efectiva de análisis y seguimiento de coherencia de políticas, pidiendo que se informe y se influya efectivamente las distintas políticas con este tipo de análisis.

#### *Diplomacia y desarrollo*

Las bases de la política de desarrollo son los acuerdos internacionales y las relaciones bilaterales de España con países en desarrollo, lo que requiere de la información, negociación y representación del Estado que son funciones de la diplomacia. Sobre el terreno, el diálogo político con las autoridades de los países receptores de ayuda es imprescindible para asegurar la apropiación por parte de sus beneficiarios y su alineamiento con la agenda nacional de desarrollo. Este diálogo concluye en los llamados marcos de asociación país (MAP) que, como su nombre indica, van más allá de un documento de planificación de la ayuda de contenido técnico. De hecho, teniendo en cuenta todas las interconexiones que se enumeran en este documento, tendría sentido que los MAP fueran el instrumento de planificación estratégica de las relaciones con países en desarrollo prioritarios para España.

En cualquier caso los embajadores, por su papel coordinador de la acción exterior, son clave para que la ayuda se gestione de acuerdo al principio de asociación. También pueden facilitar que las orientaciones en materia de coherencia de políticas para el desarrollo sean asumidas por las distintas partes de la administración pública implicadas. En el propio Ministerio, el impulso de la coherencia de políticas para el desarrollo lo podrían asumir las direcciones geográficas del MAEC ya que su éxito no depende tanto de un conocimiento técnico como de una visión y un liderazgo políticos.

La geografía sirve de espacio aglutinador de todas las políticas y eje sobre el que articular la coordinación administrativa de forma natural pero también es destacable el papel coordinador del MAEC en determinados asuntos y bienes públicos globales en los que la cooperación trabaja activamente pero que requieren de la implicación de otros departamentos. Éste es el caso, por ejemplo, de la Oficina de Derechos Humanos responsable de elaborar un plan nacional de empresas y derechos humanos.

### *Políticas de seguridad y desarrollo*

Las políticas de seguridad, como por ejemplo la defensa, deben ser coherentes con el desarrollo y valorar las implicaciones que tienen para los más pobres algunas acciones orientadas al objetivo de la seguridad. El principio de solidaridad debe tenerse en cuenta en las decisiones relativas a las intervenciones en crisis olvidadas y el mantenimiento de la paz en países pobres. La coherencia de políticas también obliga a controlar las exportaciones de material de defensa y de productos y tecnologías de doble uso y su adecuación a los acuerdos y códigos de conducta europeos e internacionales vigentes. España es y debe ser parte activa de acuerdos internacionales que limitan el impacto de la guerra en las poblaciones más vulnerables (por ejemplo, la Convención para la Prohibición de Minas Antipersona) y aplicar los estándares de transparencia más exigentes para asegurar una exportación responsable con la seguridad internacional.

Por otra parte, el sector de la seguridad es un ámbito muy importante para el desarrollo de cualquier país: abarca la gobernanza de los asuntos policiales, militares, judiciales, penitenciarios, la inteligencia, el control de fronteras, la protección civil, etc. Son los que permiten al Estado respaldar coactivamente la ley, subordinar las fuerzas y cuerpos de seguridad y defensa al poder civil, prestar servicios públicos, y garantizar derechos y libertades. Las fuerzas armadas, la administración de justicia y los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado pueden implicarse institucionalmente en la cooperación técnica en materia de seguridad con países en desarrollo.

Finalmente, así como en la sección 2 se destaca la importancia del conocimiento de la cooperación para completar el análisis contextual de las fuerzas de seguridad, el conocimiento en materia de seguridad es un insumo necesario para la buena planificación y ejecución de la ayuda, así como para el ejercicio responsable de la cooperación por parte de profesionales y voluntarios. Éste es un asunto de interés para las agencias de cooperación y las ONGD, debido a que las crecientes amenazas para el personal humanitario en determinados contextos ponen en riesgo la seguridad de ciudadanos españoles y también la propia viabilidad de las acciones humanitarias. Ante esta problemática, sería de gran valor la colaboración de las fuerzas armadas y de los cuerpos y fuerzas de seguridad en el diseño de los planes de seguridad y en su diagnóstico previo.

### **Recuadro 5. El componente de seguridad del índice de compromiso con el desarrollo**

El Índice de Compromiso con el Desarrollo (CDI, por sus siglas en inglés) puntúa a los llamados donantes tradicionales según su compromiso con el desarrollo en todo tipo de políticas: ayuda, comercio, finanzas, migración, medio ambiente, seguridad y tecnología (CGD, 2014).

En materia de seguridad, el índice valora cuatro aspectos del nexo seguridad-desarrollo. En primer lugar, mide las contribuciones financieras y humanas a operaciones de mantenimiento de la paz e intervenciones humanitarias concertadas multilateralmente, por ejemplo, por el Consejo de Seguridad de la ONU. Valora positivamente el flete de embarcaciones para el mantenimiento de la seguridad en alta mar, así como la participación en acuerdos internacionales que promueven la no proliferación, el desarme y el derecho internacional efectivo. Finalmente, el índice penaliza las exportaciones de armas a países en desarrollo y a países con gobiernos no democráticos.

### Promoción económico-comercial y desarrollo

Cada día cobra fuerza un enfoque de financiación global del desarrollo desde el que se pretende aprovechar los recursos financieros y tecnológicos de la empresa en las estrategias de desarrollo. Esto se puede fomentar con las acciones de cooperación –de forma que la cooperación contribuya también al progreso del sector empresarial– o con acciones de apoyo a la empresa –de forma que la promoción comercial contribuya también al desarrollo–.

Tal y como se explica en el Recuadro 6, el apoyo público a determinadas acciones de internacionalización de empresas españolas debe cumplir criterios de responsabilidad social y medioambiental. A modo de ejemplo, la concesión de créditos, garantías o seguros a proyectos en el sector agrario de países en desarrollo deberá tener en cuenta la problemática del acaparamiento de tierras y evitar inversiones que tengan un impacto negativo en el suministro alimentario de las comunidades pobres. Con este enfoque, que podríamos llamar *do no harm*, los debates internacionales han puesto luz sobre algunos puntos críticos en la actividad de algunas empresas internacionales, que se abordan con distintas iniciativas de cooperación intergubernamental y también de colaboración público-privada. Por ejemplo, el acceso a mercados públicos en países con instituciones débiles mediante sobornos se combate con iniciativas legislativas coordinadas bajo la Convención OCDE contra el soborno y la corrupción, y también con compromisos voluntarios del propio sector empresarial, como los que se recogen en el Pacto Mundial promovido por Naciones Unidas.

Más allá de luchar contra posibles efectos negativos de algunos negocios, el apoyo público a la internacionalización de las empresas españolas podría priorizar intervenciones directamente alineadas con los objetivos de desarrollo. Por ejemplo, la inversión extranjera y la exportación de servicios a países en desarrollo en el ámbito de las energías renovables favorecerían el acceso a la energía y la lucha contra el cambio climático, que forman parte importante de la agenda de la cooperación al desarrollo. En el Recuadro 6 se explican las diferencias entre un enfoque *do no harm*, o de control de riesgos, y el alineamiento con los objetivos de desarrollo, o enfoque pro desarrollo.

### Recuadro 6. ¿Cómo incentivar una mayor contribución de la empresa al desarrollo?

En las agencias internacionales de cooperación están proliferando los departamentos y estrategias de desarrollo del sector privado, las cuales pretenden alcanzar distintos objetivos de desarrollo (por ejemplo, la mejora de los ingresos de hogares pobres) mediante la dinamización del sector privado en países socios, o afrontar determinados desafíos globales (por ejemplo, el cambio climático) mediante la alianza con la empresa internacional.

COFIDES (Compañía de Financiación del Desarrollo) es una sociedad público-privada de financiación de proyectos empresariales en el exterior en los que concurren intereses españoles. Su fin último es contribuir tanto al objetivo de competitividad de España, en tanto que inversor, como al desarrollo de sus países socios, en tanto que receptores de inversiones. Este doble mandato se operativiza con un plan estratégico 2013-2015 centrado en objetivos de internacionalización de la empresa y con una serie de herramientas para mitigación de riesgos de tipo social o medioambiental. Estas herramientas incluyen listas de actividades y sectores de riesgo que quedan excluidos de la financiación, un procedimiento de evaluación medioambiental y social integrado en la *due diligence* de una operación, o un manual para empresas sobre globalización, desarrollo y riesgos no financieros.

Por su doble mandato y su experiencia en la integración de criterios de desarrollo en el apoyo a la empresa, COFIDES podría ser un actor español destacado en la nueva agenda de financiación global del desarrollo. Esto implicaría posiblemente la adopción de un plan 2016-2018 donde se incluyeran (entre otros) objetivos de desarrollo específicos, medibles, trazables y pertinentes para la estrategia exterior española. A día de hoy, ya se informa mediante memorias de sostenibilidad de los efectos potenciales sobre el desarrollo de los proyectos financiados, pero respondiendo más al compromiso de evitar efectos negativos en desarrollo (enfoque *do no harm*) –como, por ejemplo, evitar trabajo infantil en la cadena de aprovisionamientos– que a una verdadera opción estratégica por determinados objetivos de desarrollo (enfoque pro desarrollo) –por ejemplo, la creación de empleo de calidad en determinados colectivos y países–. Esta comparación es similar a la que se puede hacer en otros ámbitos de la industria financiera entre el paradigma de la inversión responsable y el de la inversión de impacto.

Este desafío no es exclusivo de España y no está exento de dificultades, tal y como se desprende de los debates actuales entre instituciones financieras de desarrollo europeas. Algunas de estas dificultades tienen que ver con el hecho de que las estrategias de inversión financieramente sostenibles están muy marcadas por la demanda y que los efectos en desarrollo que se pretenden generar a través de las empresas financiadas no siempre son fáciles de monitorizar.

Sin embargo, algunas instituciones están avanzando en este sentido. En el Reino Unido, por ejemplo, la CDC está inserta en un giro estratégico para concentrar sus operaciones financieras en la creación de empleo en los países y regiones más pobres. Este cambio es resultado de la adopción por parte del Gobierno británico de una estrategia de desarrollo del sector privado titulada “el motor del desarrollo”, en la cual se compromete a no financiar proyectos empresarial en países en desarrollo sin una definición previa y precisa de los objetivos de desarrollo que se persiguen (DFID, 2012).

En trabajos anteriores, hemos identificado políticas de apoyo a la empresa que pueden ir más allá del enfoque de *do no harm* (Olivié *et al.*, 2012). Un proyecto de inversión extranjera puede contribuir al equilibrio en la balanza de pagos, la mejora del empleo, el cambio de la estructura productiva del país o la mejor provisión de bienes y servicios, tanto públicos como privados. Ahora bien, estos efectos positivos dependen de numerosos factores relacionados con el país receptor de la inversión y la propia empresa inversora, por lo que resulta pertinente que los gobiernos y las organizaciones que apoyan la actividad inversora con un enfoque de desarrollo hagan un manejo estratégico de sus instrumentos de apoyo a la inversión y busquen activamente optimizar su impacto.

En conclusión, la manera de incentivar una mayor contribución de la empresa al desarrollo podría ser impulsar un giro estratégico en instituciones financieras y otros instrumentos de apoyo a la empresa internacional en países en desarrollo. Este giro estratégico podría resumirse como el paso de un enfoque *do no harm* a un enfoque pro desarrollo.

Complementariamente, las actividades de formación e información dirigidas a fomentar la internacionalización de la empresa española deberían incorporar la responsabilidad social y medioambiental internacional como un vector de competitividad en un mundo complejo y globalizado. La promoción comercial en países en desarrollo puede servir también para transferir el conocimiento de profesionales españoles hacia países en desarrollo. En la actual coyuntura económica, podría decirse, incluso, que mano de obra española altamente cualificada está participando en la emergencia de algunos países.

### **Recuadro 7. La atracción y la pérdida de talentos, desde el punto de vista de la competitividad y el desarrollo**

Los programas de becas y de cooperación universitaria financiados por la ayuda al desarrollo están pensados para apoyar el capital humano necesario para el desarrollo pero también contribuyen a la atracción de talento hacia la economía española. Esto, de hecho, si no se gestionara adecuadamente podría suponer una fuga de talentos perjudicial para el desarrollo del país beneficiario.

Por otra parte, la coyuntura del mercado laboral español hace que profesionales altamente cualificados emigren hacia países emergentes y hace posible la acumulación de capital humano necesaria para el crecimiento a largo plazo del país socio, pero plantea dudas sobre el efecto en la economía española.

La migración de trabajadores cualificados es un tema problemático en el sentido de que se pueden dar contradicciones entre políticas de competitividad y de desarrollo e incluso efectos contraproducentes dentro de cada una de ellas. Una estrategia integral de acción exterior debería explicitar esta problemática y ofrecer criterios para resolver posibles conflictos. Desde el punto de vista del desarrollo, sería interesante que los tradicionales programas de becas a ciudadanos de países en desarrollo evolucionaran hacia programas de intercambio de conocimientos donde se asegure la acumulación de capital humano en el país receptor de la ayuda sin perjuicio de que se produjeran retornos para los actores españoles participantes en tales programas.

### *Acción cultural y desarrollo*

La educación, la cultura y el capital humano son vectores del desarrollo. Las industrias culturales son un sector económico relevante con fuerte impacto en empleo. Cuando España dedica apoyo público a estos sectores debe tener en cuenta su efecto en los objetivos de desarrollo y en la reducción de la pobreza. Por ejemplo, cuando se presta apoyo a un proyecto cultural español en un país en desarrollo se debe considerar la competencia desleal que se puede generar respecto de los creadores locales. Cuando se establecen centros españoles de promoción de la cultura (colegios españoles, institutos Cervantes o actividades de secciones culturales) se debe tener en cuenta que existen elementos de equidad o, por el contrario, discriminación, en la selección de sus beneficiarios.

### **Recuadro 8. La estrategia de cultura y desarrollo de la cooperación española**

La estrategia sectorial cultura y desarrollo de la cooperación española (MAEC, 2007) pretende aprovechar posibilidades de la cultura en la lucha contra la pobreza y contra la exclusión social. Al mismo tiempo, intenta incorporar a los creadores y emprendedores de la vida cultural a las dinámicas de desarrollo local y nacional, para que tengan un papel activo en los procesos de progreso y democratización de sus sociedades. Sus líneas estratégicas van desde la formación del capital humano para la gestión cultural, hasta el refuerzo de las dimensiones económica y política de la cultura, pasando por la conservación del patrimonio cultural.

El capítulo instrumental de esta estrategia se refiere sólo a los instrumentos que gestiona AECID y no tiene en cuenta otras acciones culturales promovidas por otras áreas de la administración española en países en desarrollo.



## 4 Recomendaciones

La principal recomendación para los responsables de la cooperación española que se deriva de esta reflexión es una cuestión de visión política. El enfoque integral de la acción exterior no tiene por qué llevar necesariamente a la instrumentalización de la cooperación en perjuicio del desarrollo y en beneficio de otros objetivos políticos. Es más, puede ser una oportunidad doble. Por un lado, es la oportunidad de poner en valor la cooperación por su contribución al aumento de la influencia internacional de España y de la UE, a la promoción de la democracia y la seguridad internacional y a la mejora de la competitividad de España y la gobernanza de la economía mundial. Por otro lado, el desarrollo de otros países es parte del interés nacional y, por tanto, la coherencia de políticas con el desarrollo es parte de la coherencia interna de la acción exterior. Los posibles conflictos entre objetivos deben resolverse de forma transparente y racional y las posibles sinergias deben favorecerse a través de la coordinación y la planificación conjunta.

Este planteamiento general podría concretarse algo más en cuatro recomendaciones:

### **1. Los marcos de asociación país (MAP) como instrumento de planificación estratégica de las relaciones de España con los países prioritarios de su cooperación**

Los MAP podrían contener, por tanto, orientaciones para otras áreas de la acción exterior como, por ejemplo, prioridades para el uso de los instrumentos de apoyo a la internacionalización de la empresa e indicaciones para la acción cultural. Asimismo, podrían integrar de manera explícita objetivos legítimos de la acción exterior distintos del desarrollo en sentido estricto, para los cuales el país en cuestión revista una importancia especial. Éste sería el caso, por ejemplo, del abastecimiento energético en Argelia, o de la internacionalización del sistema de ciencia, tecnología e innovación en Brasil.

Para poner en marcha un cambio así, sería recomendable que la estrategia exterior se empezara a transponer en estrategias geográficas concretas para países donde confluyan fuertes intereses y responsabilidades de España, tanto para la cooperación y el desarrollo, como para otros objetivos y políticas de la acción exterior española.

Mali, por ejemplo, tal y como se explica en el Recuadro 2, es un país donde España tiene especial interés en contribuir no sólo a la reducción de la pobreza sino también a la seguridad. Ambos objetivos se persiguen separadamente por medio de cooperantes y militares españoles pero forman parte de una misma problemática relacionada con las capacidades institucionales del Estado maliense. Siguiendo las recomendaciones de la OCDE (2006) en materia de relaciones con Estados frágiles, el MAP podría servir para que el Gobierno español adopte un enfoque tipo *whole of government* en sus relaciones con Mali.

Marruecos, por otra parte, es uno de los países piloto de la programación conjunta, en el sentido del consenso europeo de desarrollo (UE, 2006a), tal y como se explica en el Recuadro 3. Esta circunstancia debería ser tenida en cuenta en el MAP, que podría no sólo planificar la ayuda española sino también abordar cuestiones como la participación de España en las decisiones relativas a la ayuda comunitaria y cuestiones intermedias, como, por ejemplo, el *blending* de subvenciones europeas y cooperación reembolsable española.

Marruecos es también un país con fuerte presencia de empresas españolas (y en particular pymes) susceptibles de recibir apoyo técnico y financiero por parte de la administración española. Por consiguiente, su MAP podría establecer líneas directrices sobre como incentivar con este apoyo la contribución de las empresas españolas al desarrollo de Marruecos, e incluso cómo favorecer alianzas entre éstas y los actores tradicionales de la cooperación española.

## 2. La planificación sectorial conjunta

Aunque la acción exterior se planifica integralmente, es lógico que determinados sectores de la misma necesiten de un ejercicio de planificación estratégica específico que entre en un detalle mayor que el de la estrategia de acción exterior. Sin embargo, lo que tendría más sentido desde un enfoque integral, es que para un mismo sector exista un único ejercicio de planificación, aunque implique a varios departamentos de la administración. En la actualidad, en algunos sectores existe un plan orientado al desarrollo y otro orientado a otros objetivos. Por ejemplo, la estrategia de cultura y desarrollo (MAEC) y el plan para la internacionalización de la cultura española (MECD, 2012).

El modelo de *Cross Government Priorities* en el Reino Unido representa el caso contrario. Por ejemplo, en materia de desarrollo sostenible, el Gobierno británico ha establecido una serie de directrices que afectan a 17 departamentos y que pretenden asegurar la coherencia de todas las políticas con el mismo objetivo. De esta forma, en un mismo documento,<sup>3</sup> se insta al DFID a ayudar a sus países socios en planes de crecimiento verde y a las fuerzas armadas a reducir su consumo de combustibles fósiles.

La recomendación que se deriva para España es que en aquellos sectores en los que España haya establecido un objetivo prioritario para el conjunto de la acción exterior sería pertinente que las estrategias sectoriales de la cooperación fueran sustituidas por estrategias sectoriales gubernamentales donde esté incluida la cooperación. Éste podría ser también el caso de la internacionalización de la ciencia y el del suministro energético.

---

<sup>3</sup> <http://transparency.number10.gov.uk/content/cross-government-priority/sustainable-development>.

### 3. Las instituciones de la cooperación española

En línea con lo anterior, puede ser adecuado repensar el alcance institucional de la cooperación española en el sentido de implicar activamente a otras instituciones que contribuyen al desarrollo, aunque estén tradicionalmente más orientadas a otros objetivos de la acción exterior. Éste sería el caso, por ejemplo, de COFIDES, una sociedad estatal que financia proyectos de inversión en países en desarrollo con fondos públicos.

Tal y como se explica en el Recuadro 6, instituciones como COFIDES pueden desempeñar un papel muy relevante si siguen avanzando en la integración del desarrollo en su planificación estratégica. En este momento, el desafío para avanzar en este sentido podría estar en pasar de la gestión de riesgos sociales y ambientales en países de desarrollo, a la búsqueda de objetivos de desarrollo concretos, derivados de la estrategia exterior de un país.

Próximamente, COFIDES participará también en la gestión del Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) y esta circunstancia podría aprovecharse para que el conjunto de la financiación que canaliza y cataliza esta entidad esté lo más alineada posible con objetivos concretos de desarrollo. Este planteamiento estaría también alineado con el nuevo consenso internacional sobre la cooperación “más allá de la ayuda”, que propone dedicar a los objetivos de desarrollo no sólo la ayuda, sino también otros flujos financieros, como, por ejemplo, la inversión extranjera directa (IED) –mucho más importante en volumen– cuando ésta dependa del apoyo público. Esta estrategia requiere otro tipo de intervenciones públicas, que pretenden establecer los incentivos necesarios para que la IED se dirija a los países en desarrollo, y concretamente a aquellos proyectos y actividades que mayor efecto en desarrollo producen.

### 4. Instrumentos pensados con un enfoque integral

El diseño de los instrumentos también puede ayudar a superar la compartimentación de la acción exterior y una buena aplicación del enfoque integral podría consistir en la puesta en marcha de algún programa concreto diseñado conjuntamente por departamentos distintos y aunando objetivos hasta ahora separados. Tal y como se explica en puntos anteriores del informe, este enfoque sería pertinente en temas como el intercambio de profesionales, estudiantes y académicos entre España y países en desarrollo, y la cooperación bilateral técnica en materia de seguridad.

Llevar a las últimas consecuencias la visión integral de la acción exterior frente a la compartimentación de políticas puede suponer rediseñar numerosos planes geográficos, sectoriales, agencias e instrumentos. No obstante, al igual que en otros países, este tipo de enfoques puede encontrar obstáculos políticos, jurídicos y de recursos humanos y por tanto tienen un coste. Por ello, es recomendable que este enfoque se adopte sobre todo en aquellas situaciones donde las ganancias sean claras, evitando planteamientos maximalistas. En este sentido, la primera recomendación de este informe puede ser la de más fácil implantación y al implementarse en un país específico, podría tener la visibilidad necesaria para generar un efecto demostración.

---

## Anexo: Ejercicios de planificación de la acción exterior

### Presidencia del Gobierno: Estrategia Nacional de Seguridad, 2013

#### Objeto

Seguridad nacional desde un punto de vista integral: conflictos armados, terrorismo, ciberamenazas, crimen organizado, inestabilidad económica, vulnerabilidad energética, migración irregular, espionaje, catástrofes, vulneración del espacio marítimo, infraestructuras críticas y servicios esenciales.

#### Finalidad

Establecer un marco que garantice la seguridad como garantía de bienestar de los ciudadanos y de la estabilidad del Estado.

#### Componentes

12 líneas de acción estratégicas:

- Hacer frente a los conflictos armados.
- Neutralizar la amenaza del terrorismo.
- Fortalecer capacidades frente a ciberataques.
- Impedir asentamiento de grupos criminales organizados.
- Potenciar modelo de crecimiento económico sostenible.
- Luchar contra actividades delictivas.
- Diversificar, garantizar e impulsar la sostenibilidad de la energía.
- Controlar y ordenar los flujos migratorios irregulares.
- Prevenir, detectar y neutralizar la obtención ilegal de información.
- Sistema Nacional de Protección frente a las emergencias y catástrofes.
- Impulsar política de seguridad en el espacio marítimo.
- Robustecer las infraestructuras que proporcionan servicios esenciales.

#### Áreas geográficas

Mundial.

#### Institución líder

Departamento de Seguridad Nacional; Presidencia del Gobierno.

#### Otras instituciones

Siete ministerios y Estado Mayor de la Defensa.

#### Análisis

El plan articula acciones de distintos departamentos en torno a un objetivo: la seguridad nacional, implicando a órganos de distintos niveles y ministerios. Cuando analiza la seguridad internacional en áreas como el Mediterráneo y África, reconoce la importancia del desarrollo como factor de seguridad y estabilidad pero, posteriormente, no ofrece líneas que orienten a la cooperación al desarrollo hacia el objetivo de seguridad

#### Enlace

[http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/0BB61AA9-97E5-46DA-A53E-DB7F24D5887D/0/Seguridad\\_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf](http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/0BB61AA9-97E5-46DA-A53E-DB7F24D5887D/0/Seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf)

## MAEC: Plan director de la cooperación española, 2013-2016

### Objeto

El acompañamiento de España a los esfuerzos de sus países socios para avanzar en su desarrollo y, en general, por construir una sociedad más justa y solidaria.

### Finalidad

Contribuir al desarrollo humano, la erradicación de la pobreza y el pleno ejercicio de los derechos.

### Componentes

El plan se estructura en ocho “orientaciones”:

- Consolidar los procesos democráticos y el Estado de derecho.
- Reducir las desigualdades y la vulnerabilidad a la pobreza extrema y a las crisis.
- Promover oportunidades económicas para los más pobres.
- Fomentar sistemas de cohesión social, enfatizando los servicios sociales básicos.
- Promover los derechos de las mujeres y la igualdad de género.
- Mejorar la provisión de Bienes Públicos Globales y Regionales.
- Responder a las crisis humanitarias con calidad.
- Construir una ciudadanía global comprometida con el desarrollo.

### Áreas geográficas

América Latina, Mediterráneo, África subsahariana (seis países) y Filipinas.

### Líder

SGCID (MAEC).

### Participantes

Otros ministerios, especialmente MINECO, y CCAA (adoptado por el Consejo de Ministros y seguido por el Consejo de Cooperación y Comisión de Cooperación del Congreso de los Diputados).

### Análisis

El plan se dirige a todas las administraciones. Contiene un apartado sobre la necesidad de una mejor inserción de la cooperación en la acción exterior donde se reafirma el principio de coherencia de políticas para el desarrollo y la contribución de la cooperación a la imagen de España y a su influencia internacional.

### Enlace

<http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Planificaci%C3%B3n/PD%202013-2016.pdf>

## MAEC: Estrategias sectoriales de la Cooperación Española

### Objeto

La ayuda destinada a los principales sectores/temas en que se organiza la cooperación española.

### Finalidad

Contribuir al desarrollo humano, la erradicación de la pobreza y el pleno ejercicio de los derechos.

### Componentes

Las estrategias para la Cooperación Española son:

- Medio ambiente y desarrollo sostenible.
- Educación para el desarrollo.
- Construcción de la paz.
- Salud.
- Género en desarrollo.
- Acción humanitaria.
- Pueblos indígenas.
- Cultura y desarrollo.
- Lucha contra el hambre.
- Educación.

### Áreas geográficas

América Latina, Mediterráneo, África subsahariana (seis países) y Filipinas.

### Líder

SGCID (MAEC).

### Participantes

Otros ministerios, CCAA.

### Análisis

Los sectores pueden ser ejes temáticos sobre los que articular la acción de otros departamentos, por ejemplo, la estrategia de cultura y desarrollo puede ofrecer orientaciones para la acción cultural en países en desarrollo.

### Enlace

<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Paginas/Cooperacion/Planificacion.aspx>

## MAEC: Estrategia multilateral de la cooperación española para el desarrollo, 2009

### Objeto

La participación española en organizaciones multilaterales de cooperación.

### Finalidad

Contribuir a la lucha contra la pobreza en el mundo, en todas sus manifestaciones, tratando de hacer realidad los Objetivos de Desarrollo del Milenio a través de un esfuerzo cooperativo a escala internacional.

### Componentes

La estrategia se articula en torno a tres objetivos:

- (1) Fortalecer el sistema multilateral para convertirlo en un mecanismo más democrático y eficaz de generación y distribución de oportunidades de desarrollo.
- (2) Incrementar el compromiso internacional de España a través de una implicación más activa y eficaz en el sistema multilateral y un mayor y más equilibrado respaldo a sus organismos.
- (3) Potenciar los instrumentos de gobernabilidad democrática a escala global.

Plantea estrategias por grupos de organizaciones:

- Sistema de Naciones Unidas.
- Bancos multilaterales de desarrollo.
- Fondos globales y sistemas innovadores de financiación.
- OMC.
- Organismos regionales.
- SEGIB.
- CAD.

### Áreas geográficas

Mundial.

### Líder

SGCID, (MAEC).

### Participantes

Equipo redactor: ICEI. Comentarios de CONGDE, Asociación de Funcionarios Españoles en Washington y Misiones Españolas ante Organismos Internacionales.

### Análisis

La estrategia fue pensada fundamentalmente para dar orientación y coherencia a la entonces creciente ayuda multilateral española. Plantea también cuestiones de influencia como: presencia de españoles en organizaciones multilaterales, papel activo de la cooperación española en las decisiones multilaterales y participación de otros actores españoles en el sistema. Por su objeto, parecería lógico que implicara a más participantes en su elaboración.

### Enlace

[http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Planificacion/Planificaci%C3%B3n%20multilateral/ESTRATEGIA\\_MULTILATERAL.PDF](http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Planificacion/Planificaci%C3%B3n%20multilateral/ESTRATEGIA_MULTILATERAL.PDF)

## MAEC: Plan Asia-Pacífico, 2008-2012

### Objeto

Relaciones España-Asia.

### Finalidad

Consolidar y aumentar la presencia española en Asia.

### Componentes

El plan contiene dos grandes secciones correspondientes a competencias MAEC y otros ministerios:

Política Exterior

- Acciones por países.
- Cooperación al Desarrollo.
- Terrorismo.
- Derechos Humanos.
- UE.
- Instituto Cervantes.
- Casa Asia.

Políticas Sectoriales.

- 13 ministerios, dos sociedades estatales, RTVE.

### Áreas geográficas

Asia y Oceanía.

### Líder

Dirección General de Asia y Pacífico (MAEC).

### Participantes

13 Ministerios. Instituto Cervantes. Casa Asia. Sociedad Estatal de Conmemoraciones. Sociedad Estatal de Exposiciones Internacionales.

### Análisis

El plan se sirve de la dimensión geográfica –Asia– para integrar toda la acción exterior, desde la lucha contra el terrorismo, hasta la cooperación y la participación en la UE.

### Enlace

[http://casaasia02.guine.com/media/asset\\_publics/resources/000/002/787/original/plan\\_accion\\_2008\\_2012.pdf](http://casaasia02.guine.com/media/asset_publics/resources/000/002/787/original/plan_accion_2008_2012.pdf)



## MAEC: Plan África 2009-2012

### Objeto

Relaciones España-África.

### Finalidad

Voluntad de convertir a África en una prioridad estratégica tanto en la cooperación como en el más amplio marco de la política exterior española.

### Componentes

Se articula a través de seis líneas de trabajo:

- Apoyo a los procesos de consolidación de la Democracia y construcción de la paz y la seguridad en África.
- Contribuir a la lucha contra la pobreza.
- Promover las relaciones comerciales y de inversión.
- Consolidar la asociación con África en materia migratoria.
- Reforzar la relación España-África por la vía multilateral y UE.
- Consolidar la presencia política e institucional.

### Áreas geográficas

África Subsahariana.

### Líder

MAEC.

### Participantes

Distintos departamentos y sociedad civil.

### Análisis

El plan África se presenta como un ejercicio de coherencia de políticas con el desarrollo.

### Enlace

<http://www.cucid.ulpgc.es/documentos/1-documentos/1/PlanAfrica2009-2012.pdf>

## **MAEC: Marcos de Asociación País (MAP)**

### **Objeto**

Cooperación bilateral.

### **Finalidad**

Alinear la cooperación española con las políticas y estrategias de desarrollo de los países receptores de la ayuda.

### **Componentes**

Los MAP forman una metodología de planificación estratégica y contienen un diagnóstico DAFO de la cooperación al desarrollo en un país y un marco de resultados para la gestión de la ayuda.

### **Áreas geográficas**

América Latina (12 países), África (tres) y Filipinas. Otros países cuentan con documentos de estrategia país (DEP) o planes de actuación especial (PAE).

### **Líder**

Oficina Técnica de Cooperación y Grupo Estable de Coordinación en terreno y SGCID en sede.

### **Participantes**

Gobiernos de los países socios, otros donantes, ONGD y otros actores de la cooperación.

### **Análisis**

El MAP puede ser un proceso de diálogo político más que un documento de planificación de contenido técnico; un instrumento de planificación estratégica de las relaciones de España con los países prioritarios de su cooperación y no solo del a ayuda. Estos MAP deberían contener por tanto orientaciones para otras áreas de la acción exterior.

### **Enlace**

<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Paginas/Cooperacion/Planificacion.aspx>

## **MINECO: Plan estratégico de internacionalización de la economía española, 2014-2015**

### **Objeto**

Apoyos a la internacionalización de empresas españolas.

### **Finalidad**

Asegurar la contribución positiva del sector exterior al crecimiento económico de manera estructural.

### **Componentes**

41 medidas para impulsar en el medio y largo plazo la competitividad y la contribución del sector exterior al crecimiento de la economía y a la creación de empleo en España.

Estas medidas se agrupan en torno a seis grandes ejes de actuación:

- Clima de negocios y entorno empresarial.
- Acceso a los mercados.
- Acceso a la financiación por parte de la empresa española.
- Promoción comercial y apoyo a la empresa.
- Estímulo a la cultura de la internacionalización y capital humano.
- Fomento de la innovación.

### **Áreas geográficas**

Mundial, con prioridad en Argelia, Australia, Brasil, China, los países del Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo, Corea del Sur, EEUU, la India, Indonesia, Japón, Marruecos, México, Rusia, Singapur, Sudáfrica y Turquía.

### **Líder**

Secretaría de Estado de Comercio (MINECO).

### **Participantes**

Grupo de Trabajo Interministerial sobre Apoyo a la Internacionalización de la Empresa Española y en el Consejo Interterritorial de Internacionalización, así como en el sector privado, representado principalmente a través de las Organizaciones Empresariales, Asociaciones de Exportadores y Cámaras de Comercio. ICEX.

### **Análisis**

Prevé una nueva línea FIEM-Facilidades UE para cofinanciar proyectos de la cooperación europea y asegurar que las empresas españolas compiten en igualdad de condiciones. No contiene orientaciones específicas para la internacionalización de empresas españolas en países en desarrollo.

### **Enlace**

[http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/prensa/ficheros/noticias/2014/140228\\_Plan\\_Internacionalizacion.pdf](http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/prensa/ficheros/noticias/2014/140228_Plan_Internacionalizacion.pdf)

## MECD: Plan estratégico general 2012-2015, Secretaria de Estado de Cultura

### Objeto

Las actividades de la Secretaria de Estado de Cultura.

### Finalidad

Garantizar el derecho de acceso a la cultura y fomentar la creación cultural.

### Componentes

Se identifican cinco metas prioritarias, la tercera de ellas de ámbito internacional, Impulsar la cultura como elemento esencial de proyección exterior de la marca España. Esta meta se compone de 14 estrategias que incluyen:

- La articulación de una Acción Cultural Exterior.
- La cooperación internacional en materia cinematográfica.
- La internacionalización de empresas españolas de artes escénicas y musicales.
- Fomentar la historia compartida con países Iberoamericanos y del Mediterráneo.
- Etc.

### Áreas geográficas

Iberoamérica y Mediterráneo.

### Líder

Secretaria de Estado de Cultura.

### Participantes

### Análisis

No contiene consideraciones sobre desarrollo ni sobre el encaje de esta estrategia con la estrategia de cultura y desarrollo de la cooperación española, a pesar de que una de sus metas tiene que ver específicamente con regiones en desarrollo (Mediterráneo y América Latina).

### Enlace

<http://www.cultura.gob.es/principal/docs/novedades/2012/PlanEstrategicoGeneral2012-2015.pdf>

## **MAGRAMA: Líneas estratégicas para la Internacionalización del Sector Agroalimentario, mayo 2013**

### **Objeto**

Internacionalización de empresas agroalimentarias españolas.

### **Finalidad**

Mejorar la coordinación entre los diferentes Departamentos con competencias en materia de internacionalización para ayudar a las empresas españolas a salir al exterior.

### **Componentes**

Cuatro ejes fundamentales en los que se sustentan las líneas estratégicas de internacionalización:

- Coordinación entre todos los organismos, instituciones y organizaciones que participan en el proceso de internacionalización.
- Información a las empresas y la formación especializada en materia de internacionalización.
- Apoyo a la exportación y la implantación exterior.
- Apertura de los mercados.

### **Áreas geográficas**

Mundial.

### **Líder**

Secretaría General de Agricultura y Alimentación.

### **Participantes**

Diversos órganos participantes en el Grupo de Trabajo para la Internacionalización del Sector Agroalimentario (GTISA). Representantes de los sectores exportadores.

### **Análisis**

La estrategia no contempla cuestiones de coherencia de políticas como por ejemplo, la seguridad alimentaria internacional. Está más pensada para apoyar empresas exportadoras que inversoras, pudiendo las segundas tener más impacto en desarrollo.

### **Enlace**

<http://boletin-secex.comercio.mineco.es/es-ES/junio-2013/PDF/Plan-de-Internacionalizacion.pdf>

## **MINETUR: Plan nacional e integral de turismo, 2012-2015**

### **Objeto**

El apoyo al sector turístico en España.

### **Finalidad**

Impulsar la competitividad de las empresas y destinos españoles, renovando el liderazgo mundial de nuestro país.

### **Componentes**

Se estructura en seis ejes:

- Fuerza de la marca España.
- Orientación al cliente.
- Ofertas y destinos.
- Alineamiento público-privado.
- Conocimiento.
- Talento y "emprededurismo".

Prevé medidas de apoyo a la internacionalización de la empresa turística española a través de la Sociedad Estatal para la Gestión de la Innovación y las Tecnologías Turísticas SA (SEGITTUR) entre las que está el apoyo para la obtención de contratos públicos.

### **Áreas geográficas**

Mundial.

### **Líder**

Secretaría de Estado de Turismo.

### **Participantes**

Instituto de Turismo de España, Consejo Español de Turismo, Comunidades Autónomas.

### **Análisis**

El plan podría incorporar orientaciones para la contribución de la empresa española a estrategias de turismo y desarrollo, las cuales son objeto de distintas iniciativas de cooperación internacional.

### **Enlace**

[http://www.tourspain.es/es-es/VDE/Documentos%20Vision%20Destino%20Espaa/Plan%20Nacional%20e%20Integral%20de%20Turismo%202012\\_2015\\_FINAL\\_REVISADO%20150313.pdf](http://www.tourspain.es/es-es/VDE/Documentos%20Vision%20Destino%20Espaa/Plan%20Nacional%20e%20Integral%20de%20Turismo%202012_2015_FINAL_REVISADO%20150313.pdf)

## **MINECO: Planes Integrales de Desarrollo de Mercados (PIDM)**

### **Objeto**

El apoyo a la internacionalización de empresas españolas en mercados de alto potencial.

### **Finalidad**

Fomento de las relaciones económicas y comerciales de España con países considerados como prioritarios.

### **Componentes**

Todos los planes para los distintos prioritarios se articulan en 4 grandes líneas de actuación.

- Apoyo institucional.
- Apoyo al comercio mediante el acceso al mercado y la eliminación de obstáculos, la promoción e imagen y el apoyo financiero.
- Apoyo a la inversión.
- Información y formación.

### **Áreas geográficas**

Brasil, China, Rusia, México, EEUU, la India, Argelia, Marruecos, Japón, Turquía, Corea del Sur, Australia, Indonesia, Singapur, Países del Golfo y Sudáfrica.

### **Líder**

Secretaría de Estado de Comercio.

### **Participantes**

ICEX.

### **Análisis**

La responsabilidad social y medioambiental de la empresa española y su contribución al desarrollo debería integrarse como un factor de competitividad en el desarrollo de mercados emergentes que son además prioritarios para la cooperación española.

### **Enlace**

<http://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/programas-y-servicios-de-apoyo/pidm/index.html>

## **Acción Cultural Española: Programa para la Internacionalización de la Cultura Española**

### **Objeto**

Promocionar la presencia internacional de creadores y profesionales españoles.

### **Finalidad**

Impulsar y promocionar la cultura y patrimonio español.

### **Componentes**

Se estructura en dos líneas de apoyo:

- Ayudas para visitantes exteriores de referencia en la cultura para que conozcan en España la oferta creativa.
- Ayudas de movilidad que permiten a instituciones extranjeras tener incentivos para contar con creadores españoles.

### **Áreas geográficas**

Mundial.

### **Líder**

Acción Cultural Española.

### **Participantes**

### **Análisis**

En cultura existe un plan orientado al desarrollo y otro a internacionalización: la estrategia de cultura y desarrollo y este programa. Desde un enfoque integral tendría más sentido que existiera un único ejercicio de planificación.

### **Enlace:**

[http://www.accioncultural.es/media/Default%20Files/activ/2013/grafica/PICEjul13\\_es.pdf](http://www.accioncultural.es/media/Default%20Files/activ/2013/grafica/PICEjul13_es.pdf)



## COFIDES: Plan Estratégico 2012-2015

### Objeto

Actividades de la empresa público-privada COFIDES.

### Finalidad

Promover la internacionalización de la empresa española en países preferiblemente en desarrollo, así como contribuir a la consolidación del crecimiento económico de España y al desarrollo de los países destinatarios de las inversiones objeto de apoyo por parte de COFIDES.

### Componentes

El plan se concreta en operaciones de financiación de PYME mediante préstamo o capital y en el marco de distintos fondos y programas de la Secretaría de Estado de Comercio, SEC: FIEX, FONPYME.

### Áreas geográficas

Mundial.

### Líder

COFIDES.

### Participantes

Países emergentes o en desarrollo.

### Análisis

El plan no contiene una visión de la potencial contribución de la empresa española al desarrollo, aunque entre sus valores esté la financiación responsable.

### Enlace

[http://www.cofides.es/ficheros/PLAN ESTRATEGICO\\_ok.pdf](http://www.cofides.es/ficheros/PLAN ESTRATEGICO_ok.pdf)

## Referencias

CICID (2013), *Relevé de décisions du 31 juillet 2013*, Comité Interministerial de la Cooperación Internacional y del Desarrollo Ministerio de Asuntos Exteriores, República Francesa, 31/VII/2013.

DFID (2011), *The Engine of Development: The private sector and prosperity for poor people*, Department for International Development, Londres.

FMEIA (2012), *Federal and European Policy Report 2012*, Federal Ministry of European and International Affairs.

ISG (2013), *Contribuciones Españolas en la Lucha contra la Malaria, 2000-2010*, Instituto de Salud Global, Barcelona.

Lagos, Ricardo, Patricia Espinosa y Enrique Iglesias (2013), *Informe sobre la renovación de la Conferencia Iberoamericana*, Secretaria General Iberoamericana.

MAEC (2007a), *Estrategia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Cooperación Española*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

MAEC (2007b), *Estrategia de Educación para el Desarrollo de la Cooperación Española*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

MAEC (2007c), *Estrategia de Construcción de la Paz de la Cooperación Española*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

MAEC (2007d), *Estrategia de Salud de la Cooperación Española*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

MAEC (2007e), *Estrategia de "Genero en Desarrollo" de la Cooperación Española*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

MAEC (2007f), *Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española para el Desarrollo*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

MAEC (2007g), *Estrategia de la Cooperación Española con los Pueblos Indígenas*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

MAEC (2007h), *Estrategia de Cultura y Desarrollo de la Cooperación Española*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

MAEC (2008), *Plan Asia Pacifico 2008-2012*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

MAEC (2009a), *Estrategia Multilateral de la Cooperación Española para el Desarrollo*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

MAEC (2009b), *Plan África 2009-2012*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

MAEC (2010a), *Cooperación Española en Bolivia, Marco de Asociación País 2011-2015*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

MAEC (2010b), *Cooperación Española en Colombia, Marco de Asociación País 2011-2014*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

MAEC (2010c), *Marco de Asociación Ecuador-España, 2011-2013*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

MAEC (2010d), *Marco de Asociación Etiopía-España, 2011-2015*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

MAEC (2010e), *Marco de Asociación para el Desarrollo entre El Salvador y España, 2010-2014*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

MAEC (2011a), *Marco de Asociación de la Cooperación al Desarrollo entre España y Panamá, 2011-2014*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

MAEC (2011b), *Marco de Asociación España-Namibia 2011-2015*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

MAEC (2011c), *Marco de Asociación México-España, 2011-2015*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

MAEC (2011d), *Marco de Asociación País, Costa Rica, 2011-2015*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

MAEC (2011e), *Marco de Asociación Uruguay y España 2011-2015*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

MAEC (2012), *Marco de Asociación Paraguay-España, 2012-2015*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

MAEC (2013a), *Marco de Asociación entre Perú y España en Materia de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

MAEC (2013b), *Marco de Asociación España-Senegal*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

MAEC, (2013c), *Marco de Asociación País de la Cooperación Española en Guatemala, 2013-*

2017, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

MAEC (2013d), *Plan Director de la Cooperación Española 2013/2016*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

MAEC (2014a), *Marco de Asociación España-República Dominicana*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

MAEC (2014b), *Marco de Asociación Estratégica de la Cooperación Española en Filipinas*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

MAGRAMA (2013), *Líneas Estratégicas para la Internacionalización del Sector Agroalimentario*, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

MECD (2012), *Plan Estratégico General 2012-2015*, Secretaría de Estado de Cultura, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

MINECO (2013a), *ARGELIA, Planes Integrales de Desarrollo de Mercado – Estrategia 2013*, Ministerio de Economía y Competitividad.

MINECO (2013b), *AUSTRALIA, Planes Integrales de Desarrollo de Mercado – Estrategia 2013*, Ministerio de Economía y Competitividad

MINECO (2013c), *BRASIL, Planes Integrales de Desarrollo de Mercado – Estrategia 2013*, Ministerio de Economía y Competitividad.

MINECO (2013d), *CHINA, Planes Integrales de Desarrollo de Mercado – Estrategia 2013*, Ministerio de Economía y Competitividad.

MINECO (2013e), *COREA DEL SUR, Planes Integrales de Desarrollo de Mercado – Estrategia 2013*, Ministerio de Economía y Competitividad.

MINECO (2013f), *INDIA, Planes Integrales de Desarrollo de Mercado – Estrategia 2013*, Ministerio de Economía y Competitividad.

MINECO (2013g), *INDONESIA, Planes Integrales de Desarrollo de Mercado – Estrategia 2013*, Ministerio de Economía y Competitividad.

MINECO (2013h), *MARRUECOS, Planes Integrales de Desarrollo de Mercado – Estrategia 2013*, Ministerio de Economía y Competitividad.

MINECO (2013i), *MÉXICO, Planes Integrales de Desarrollo de Mercado – Estrategia 2013*, Ministerio de Economía y Competitividad.

MINECO (2013j), *Plan Estratégico de Internacionalización de la Economía Española, 2014-2015*, Ministerio de Economía y Competitividad.

MINECO (2013k), *SINGAPUR, Planes Integrales de Desarrollo de Mercado – Estrategia 2013*, Ministerio de Economía y Competitividad.

MINECO (2013l), *SUDÁFRICA, Planes Integrales de Desarrollo de Mercado – Estrategia 2013*, Ministerio de Economía y Competitividad.

MINECO (2013m), *TURQUÍA, Planes Integrales de Desarrollo de Mercado – Estrategia 2013*, Ministerio de Economía y Competitividad.

MINETUR (2012), *Plan Nacional e Integral de Turismo 2012-2015*, Ministerio de Industria, Energía y Turismo.

Molina, Ignacio (coord.) (2014), *Hacia una renovación estratégica de la política exterior española*, Informe Elcano nº 15, Real Instituto Elcano.

OCDE (2006), *Whole of Government Approaches to Fragile States: Governance, Peace and Security*, DAC Guidelines and Reference Series, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

Olivié, Iliana, Carlos M. Macías y Aitor Pérez (2012), “¿Qué hacen (y qué pueden hacer) las empresas españolas en el exterior? Inversión extranjera, desarrollo e imagen-país”, *ARI*, nº 43/2012, Real Instituto Elcano.

Olivié, Iliana, y Rafael Domínguez (2013), “Elementos para el posicionamiento de España en la construcción de la agenda de desarrollo global”, *Informe Elcano* nº14/2013, Real Instituto Elcano.

PdG (2013), *Estrategia de Seguridad Nacional, un proyecto compartido*, Presidencia del Gobierno.

UE (2006a), *El consenso europeo sobre desarrollo*, Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea, Diario Oficial, C 46, 24/II/2006.

UE (2006b), *Cómo hacer más productiva la ayuda europea: un marco común para la elaboración de los documentos estratégicos nacionales y la programación plurianual común*, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, 2/III/2006, COM (2006) 88 final, Diario Oficial, C 130, 3/VI/2006.

UE (2012), *Las raíces de la democracia y del desarrollo sostenible: el compromiso de Europa con la sociedad civil en las relaciones exteriores*, COM (2012), pp. 492-final.

Con el patrocinio de



Consejo Asesor Empresarial

