



Facultad de Ciencias Humanas y Sociales

Grado en Relaciones Internacionales

Trabajo Fin de Grado

Cooperación española en el Mediterráneo para la promoción cultural y Desarrollo Humano

Estudiante: Lucía Carande Rodríguez

Director: Heike Clara Pintor-Pirzkall

Madrid, junio 2019

Tabla de contenido

1.	Introducción.....	1
2.	Justificación de la investigación.....	3
2.1.	Justificación teórica.....	7
2.2.	Justificación empírica.....	9
2.3.	Justificación política.....	11
3.	Estado de la cuestión.....	13
4.	Marco teórico.....	16
5.	Hipótesis, objetivos y metodología.....	23
6.	Análisis.....	25
6.1.	Colaboraciones institucionales.....	25
6.2.	Colaboraciones privadas.....	38
6.2.1.	Alianzas Público-Privadas.....	38
6.2.2.	Empresas privadas.....	39
6.3.	Determinación del éxito de la cooperación.....	40
7.	Conclusiones.....	42
8.	Bibliografía.....	47
	ANEXO 1. Características técnicas acordadas por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE.....	52
	ANEXO 2. Principales canalizadores de ayuda multilateral.....	53

Tabla de figuras

Figura 1:	Comparación AOD bilateral y multilateral española.....	31
Figura 2:	Evolución de AOD española en comparativa con otros donantes.....	32

Resumen: En este Trabajo de Fin de Grado presentamos el recorrido y el estado de las distintas modalidades de cooperación española: Ayuda Oficial al Desarrollo, cooperaciones bilaterales, alianzas público-privadas y proyectos de empresas privadas. Este análisis se centra en el campo de la cultura y la promoción del patrimonio como un catalizador del Desarrollo Humano y un elemento clave para el crecimiento económico. Además, este trabajo estudia la región del Mediterráneo, entendiendo que España tiene lazos históricos y de cercanía geográfica con los países de esta región susceptibles de ser beneficiarios de esta ayuda.

Palabras clave: Ayuda Oficial al Desarrollo, Desarrollo Humano, OCDE, AECID, Mediterráneo, patrimonio cultural.

Abstract: In this End-Of-Degree Project, the course and status of the different types of Spanish cooperation are presented: Official Development Assistance, bilateral cooperation, public-private partnerships and private company projects. This analysis focuses on the field of culture and the promotion of heritage as a catalyst for Human Development and a key element for economic growth. In addition, this work studies the Mediterranean region, understanding that Spain has historical ties and geographical proximity to the countries of this region that are likely to be beneficiaries of this aid.

Keywords: Official Development Assistance, Human Development, OECD, AECID, Mediterranean, cultural heritage.

1. Introducción

Este Trabajo de Fin de Grado titulado *Cooperación española en el Mediterráneo para la promoción cultural y Desarrollo Humano* supone una investigación y un análisis de los esfuerzos realizados por parte de las instituciones públicas y privadas de España para contribuir en el desarrollo de la identidad cultural de las distintas regiones del Mediterráneo. En este análisis, se observa cómo han variado los flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo por parte del estado español durante las legislaturas de José Luis Rodríguez Zapatero y Mariano Rajoy, así como los proyectos y alianzas público-privadas que trabajan sobre esta temática.

Para realizar esta investigación, este Trabajo de Fin de Grado constará de una introducción a las definiciones y principios básicos de la cooperación internacional, prestando especial atención a aquellos aspectos que incumbran la promoción del desarrollo humano. Se plantearán los objetivos de la investigación a modo de hipótesis, así como la metodología seguida para explicar la relación entre los elementos observados y dichas hipótesis. A continuación, se estudiará el estado de la cooperación en España desde las instituciones públicas, tanto a nivel central como regional, y también desde los proyectos iniciados por otros actores de carácter privado.

Aludiendo al ámbito de las Relaciones Internacionales, pondremos el énfasis sobre la aproximación que comprende esta disciplina como un conjunto de interacciones de conflicto y cooperación. En este caso nos centraremos en las dinámicas de cooperación, que supone la coordinación de intereses entre grupos sociales manifestados como intereses nacionales o supranacionales. Cabe destacar que esta vertiente de pensamiento liberal es tradicionalmente menos observada y estudiada que las situaciones de conflicto, propias de corrientes realistas más tradicionales. (Ayllón, 2007).

Dentro de este marco de lo que podemos denominar Liberalismo en Relaciones Internacionales, pondremos el foco principal sobre la Cooperación Internacional para el Desarrollo orientada a la cultura como catalizador del desarrollo humano. La Cooperación Internacional es un fenómeno relativamente reciente puesto que surge en el siglo XX tras la Segunda Guerra Mundial. Precisamente por este motivo, la definición de este concepto es

difusa y depende en gran medida de los actores internacionales que han intervenido mayoritariamente en ella, afectando a las percepciones y a la terminología empleada; por ejemplo, la rivalidad de bloques durante la Guerra Fría ha sido determinante para las distintas comprensiones que se tiene de la Cooperación Internacional, estableciendo notables diferencias entre Este y Oeste, y Norte y Sur. (Sanahuja y Galán, 1999).

Dentro de la Cooperación Internacional la terminología tiene unos límites difusos y merece especial atención especificar a qué nos referimos en cada caso. En los últimos tiempos, el concepto de “cooperación” ha sustituido progresivamente al término “ayuda” con el fin de aludir a una visión de horizontalidad entre donante y receptor, e incluir actividades más amplias como inversiones o comercio.

El término “Cooperación Internacional para el Desarrollo” hace referencia a todas las acciones coordinadas por los Estados y sus agencias que favorecen la erradicación de la pobreza en países vulnerables e incapaces de prosperar por sí solos. Incluye distintas modalidades de ayuda, como la ayuda internacional al desarrollo que consiste en la transferencia de recursos concesionalmente. Además, se le asocia cierta condicionalidad de carácter político, económico o relacionado con la gobernanza y Derechos Humanos. (Ayllón, 2007). Para que la ayuda se considere Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), esta debe cumplir con una serie de características técnicas acordadas por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, descritas en el Anexo 1.

En la década de los noventa surgen nuevos conceptos vinculados a la cooperación impulsados por la sensación de optimismo tras el fin de la Guerra Fría. Entre ellos, se proclama la erradicación de la pobreza como máxima para la cooperación internacional y se perseguirá desde entonces un modelo de desarrollo integral que es lo que conocemos como Desarrollo Humano. Su intención es fomentar un tipo de desarrollo sostenible e independiente de la actuación permanente de los donantes.

El Desarrollo Humano se refiere a un proceso continuo para dar oportunidad de prosperidad y vida digna a todos los individuos sin excepción y, por lo tanto, se centra en la dimensión personal del desarrollo más que en la tradicional visión economicista. La creación

del Índice de Desarrollo Humano permite la observación y medición de variables que hasta entonces no se tenían en cuenta. (Ayllón, 2007). Entre estas variables podemos incluir elementos culturales que son los que ocupan el análisis de este trabajo y cómo influyen en el desarrollo integral de una comunidad.

El concepto de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas ha ido evolucionando desde su formulación inicial, acogiendo nuevos parámetros que se adaptan a las muchas disciplinas que el índice pretende reflejar. Entre ellas, la cultura es uno de los temas que amplían el horizonte de observación más allá de la medición económica de la pobreza, aumentando el interés por enriquecer otras esferas de la vida de las personas. La cultura destaca por ser un elemento ineludible en cualquier grupo de personas, pero también frecuentemente obviado por mucho tiempo en círculos económicos y políticos. Este concepto envuelve mucho más que las representaciones artísticas y el patrimonio material; la cultura también incluye todo lo que representa y da identidad a una comunidad, ya sea tangible o intangible.

Es por este motivo que este Trabajo de Fin de Grado pretende subrayar la importancia del elemento cultural para el desarrollo integral de las personas dentro de la comunidad. Además, se trata de resaltar la escasa conciencia de la unidad identitaria mediterránea a la hora de ubicar la ayuda al desarrollo hasta la fecha, si bien a priori se estima como muy positivo el posible fortalecimiento de los lazos que unen a estas comunidades.

2. Justificación de la investigación

A fin de comprender la investigación y análisis de este Trabajo de Fin de Grado sobre *Cooperación española en el Mediterráneo para la promoción cultural y Desarrollo Humano*, es necesario señalar ciertas definiciones en lo relativo a cooperación internacional al desarrollo, desarrollo humano y promoción cultural. En lo que respecta a esta investigación, la definición de estos conceptos está orientada a ubicar el contexto de la cooperación en materia cultural de España.

En primer lugar, una definición de cooperación para el desarrollo es esencial puesto que es una herramienta fundamental para impulsar que los países de desarrollo bajo y medio realicen labores de promoción de su patrimonio cultural y artístico. Esta definición recoge cualquier tipo de cooperación, incluidas tanto la Ayuda Oficial al Desarrollo como otras contribuciones que un actor estatal o uno privado puedan realizar con el mismo fin. A continuación, se presentan las definiciones relativas a este campo de estudio, así como las organizaciones supranacionales que sirven como canal y regulador para esta actividad.

La ayuda al desarrollo es el ámbito de la cooperación internacional que consiste en la transferencia de recursos –materiales o humanos– de los países desarrollados hacia los países en desarrollo, y puede partir tanto de instituciones gubernamentales como no gubernamentales. Específicamente, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), de acuerdo con la definición del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD), se trata de donaciones destinados a una lista de países en desarrollo y que cumplen las siguientes características (OCDE, 2018):

- 1) Son gestionados y canalizados por organismos gubernamentales.
- 2) Su objetivo principal es la promoción de la economía y bienestar de los países receptores.
- 3) Los términos financieros acordados son concesionales, esto implica altruismo por la parte donante. En el caso de los préstamos, el elemento de donación ha de ser superior al veinticinco por ciento para ser considerado AOD.

La Ayuda al Oficial Desarrollo puede ser canalizada a través de organismos multilaterales, mediante cuotas obligatorias o contribuciones voluntarias, y dirigidas tanto a fondos específicos o a presupuestos de estos organismos. Alternativamente, la ayuda oficial al desarrollo también puede utilizar vías bilaterales, que se canalizan directamente hasta el país receptor. Estas últimas pueden resultar más atractivas para los donantes, puesto que tienen control sobre su aportación en todo momento.

Sin embargo, no existe una definición consensuada internacionalmente de las implicaciones concretas de la ayuda para el desarrollo, aunque de forma general podemos aceptar que se trata de relaciones entre estados de distinto nivel de desarrollo —de forma bilateral o a través de organismos— a fin de promover un progreso en el país receptor.

La principal organización que tradicionalmente ha coordinado los flujos de ayuda es la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), cuyo objetivo es servir de sus países miembros para ayudar a otros gobiernos a lograr prosperidad y luchar contra la pobreza mediante el crecimiento económico y la estabilidad financiera, teniendo en cuenta la sostenibilidad social y ambiental (OECD, 2019); esto lo hace a través de herramientas como la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de los países del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD).

Esta organización fue creada por los líderes europeos en 1948 como la Organización para la Cooperación Económica Europea (OCEE) para evitar los errores que habían conducido a las anteriores guerras mundiales. Su primera labor consistió en coordinar el Plan Marshall, primera operación planificada de ayuda al desarrollo, financiada por Estados Unidos. A partir de entonces, la comprensión de la cooperación a nivel internacional cambió radicalmente, por lo que otros estados no europeos se unieron a esta organización primitiva, dando lugar a la OCDE en 1961. Actualmente, esta organización cuenta con treinta y cuatro miembros, entre ellos, España.

El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) es el principal organismo que coordina a los países donantes dentro de la OCDE. Fue creado en 1961 y lo conforman treinta miembros que aglutinan el noventa por ciento de la AOD mundial. Además, cabe destacar la labor de seguimiento y monitorización que unos miembros hacen de otros, asegurando un alto nivel de transparencia realizando informes entre pares cada cuatro años.

Como ya se ha mencionado, la ayuda puede canalizarse de estado a estado, o de forma multilateral; desde esta perspectiva, en este trabajo nos encontraremos con ambas modalidades en el ámbito de cooperación cultural española. Asimismo, encontramos dos variedades de ayuda como son la ayuda condicionada o ligada, y la ayuda desligada. Esta

última es la que resulta de mayor interés para esta investigación puesto que es la que expresa mayor grado de altruismo; la cultura, como un estabilizador social, genera resultados relacionados con la paz y el desarrollo de la comunidad, de modo que la ayuda condicionada no podría llegar a explicar cómo influye positivamente en los países receptores. (Gómez et al., 2018).

En lo que respecta al ámbito de la cultura, la UNESCO como parte de la Organización de las Naciones Unidas trata de establecer la paz a través de la cooperación internacional por la educación, ciencia y cultura (UNESCO, 2019). A través de la membresía de esta organización los estados contribuyen a garantizar proyectos de preservación de patrimonio material e inmaterial.

Es este organismo el que ofrece un marco sobre cómo definir cultura y bien cultural de una forma concreta, de manera que pueda ser un activo protegido y objeto de inversión. En la Convención de la UNESCO sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural (1972) se concluye que:

(Artículo 1) “... se considerará *«patrimonio cultural»*:

- *Los monumentos: obras arquitectónicas, de escultura o de pintura, monumentales, elementos o estructuras de carácter arqueológico, inscripciones, cavernas y grupos de elementos, que tengan un Valor Universal Excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia.*
- *Los conjuntos: grupos de construcciones, aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje les dé un Valor Universal Excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia,*
- *Los lugares: obras del hombre u obras conjuntas del hombre y la naturaleza así como las zonas, incluidos los lugares arqueológicos que tengan un Valor Universal Excepcional desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico.”*

Asimismo, en la Convención de la UNESCO para la salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial (2003) se incluye este tipo de activo como bien cultural:

(Artículo 2) “...se entiende por “patrimonio cultural inmaterial” los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas (...) que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural. (...)

El “patrimonio cultural inmaterial” se manifiesta en particular en los ámbitos siguientes: tradiciones y expresiones orales, incluido el idioma como vehículo del patrimonio cultural inmaterial (...)”

Además, el Banco Mundial también tiene un papel esencial en la financiación para la promoción de la cultura y la planificación de proyectos de recuperación de zonas urbanas. Su argumento principal es que las ciudades son construcciones culturales significativas para el tejido social y a menudo trabaja junto a la UNESCO para apoyar las expresiones culturales hasta lograr la regeneración urbana en áreas deprimidas. Este trabajo conjunto quedó patente tras la firma del Memorando de Entendimiento entre estas dos instituciones en 2017. (UNESCO 2018).

A continuación, profundizaremos en la naturaleza de los motivos por los que la cooperación en materia cultural es de reseñable importancia para los países de desarrollo bajo-medio y por los que las organizaciones citadas anteriormente se involucran en la cooperación en este aspecto:

2.1. Justificación teórica

La visión teórica que conduce esta labor es la que contempla la diversidad cultural de los países como un motor para el desarrollo económico. Atendiendo a la dificultad que algunos estados enfrentan para mantener su patrimonio y riquezas culturales, tanto materiales como inmateriales, se vuelve relevante la entrada de flujos de Ayuda Oficial al

Desarrollo proveniente de países del CAD, o de iniciativas privadas que velen por la promoción del desarrollo humano.

La comprensión de la cultura como una dimensión del desarrollo humano cobra importancia a partir de la década de los noventa. Esta aportación sirve como complemento a la concepción cuantitativa del desarrollo y añade conceptos que amplían la definición y apelan al bienestar social, construcción de la identidad y demás factores que relacionan al individuo con su contexto. (AECID, 2019).

Complementariamente, contamos con el Índice de Desarrollo Humano como un método cuantitativo que nos permite valorar la fortaleza de la unidad cultural y cohesión de las comunidades que conforman la población de un estado. La relación entre cultura y desarrollo supone un interesante reto en la cuenca del Mediterráneo, lugar geográfico en el que centraremos este análisis, dada la diversidad étnica, religiosa y nacional surgida a lo largo de los siglos. Cabe destacar que esta región ha sido el núcleo de crecimiento de antiguos imperios y la cuna de la civilización occidental, por lo que su patrimonio arqueológico es muy extenso y objeto de continua investigación.

La puesta en valor de este patrimonio es un reconocimiento a la identidad propia de las gentes que habitan y habitaron este territorio. Relacionado con ello, el interés científico por estos bienes culturales puede continuar siendo fuente de importantes hallazgos antropológicos e históricos que, consecuentemente, suscite un mayor interés académico. Por otra parte, el sector servicios de la economía se podría beneficiar de esto basando su modelo de crecimiento en el turismo cultural, además del turismo de ocio que atrae el buen clima en la región. Es, por lo tanto, una oportunidad para diversificar la economía, hacer que este avance hacia el sector servicios y fortalecer la identidad mediterránea de forma transversal.

Las regiones que más se podrían beneficiar de la cooperación internacional en materia cultural se encuentran en el norte de África y Oriente Próximo y, de forma más indirecta, la vertiente europea. Sin embargo, a esta última se le presuponen unas condiciones

más avanzadas en lo relativo al desarrollo humano gracias a la acción de la Unión Europea. Por ello, en el presente trabajo nos centraremos en las dos primeras áreas.

2.2. Justificación empírica

En la actualidad asistimos a la confluencia de varias circunstancias que conducen a la destrucción del patrimonio cultural, concretamente, del de las minorías étnicas y religiosas. La globalización es una causa de la pérdida de identidad cultural propia y más especialmente de aquellas regiones que deben realizar un esfuerzo por alcanzar una industrialización de forma inminente. Consecuentemente, los gobiernos e instituciones públicas desatienden iniciativas orientadas al desarrollo cultural en pos de priorizar otros asuntos que atraigan la inversión extranjera, como la explotación de recursos naturales o la industria extensiva. Estas inversiones, si bien promueven el crecimiento económico, tienen un importante impacto en la sociedad y su perfil demográfico. Como consecuencia, vemos como la promoción cultural, cuyos resultados fácticos son largoplacistas quedan relegados a segundo plano mientras se atienden asuntos económicos.

La globalización es el hecho que explica las dinámicas entre Estados y actores internacionales en las últimas décadas. Con estos fenómenos también han surgido actores como Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y empresas multinacionales que realizar una importante labor para reforzar el desarrollo humano y económico. Sin embargo, la globalización también ha tenido la característica de acentuar las diferencias entre países desarrollados y países menos desarrollados. (Ayllón, 2007). Esto es un riesgo para el ámbito de la cultura porque podrían resurgir asociaciones propias del periodo colonial por las que algunas civilizaciones no podrían alcanzar el pleno desarrollo gracias a su propio acervo cultural.

El discurso de la globalización ha aportado un nuevo matiz al desarrollo al generar nuevas exigencias en la sociedad. La manifestación de las identidades locales contrasta con el surgimiento de las economías globales y las formas de cultura globalizada, y ambas realidades buscan su forma de pervivencia. El hecho es que ya no son posibles casos de

desarrollo aislados de la arena internacional, pero para que este desarrollo sea sostenible ha de tener en cuenta la dimensión local y sus particularidades. (Rey, 2002).

Respecto a la región mediterránea, se contempla una profunda interconexión y diversidad a lo largo de la historia entre los pueblos que la han habitado. Es especialmente relevante mencionar que esta región es de interés para tres continentes –Europa, Asia y África—y ha sido el centro de intercambios y cuna de las civilizaciones más influyentes de la Antigüedad; este hecho ha dejado a lo largo del tiempo un inmenso patrimonio artístico. Sin embargo, muchos de los territorios norteafricanos y de Oriente Medio no cuentan con el desarrollo y estabilidad política necesaria para garantizar la preservación de estos bienes públicos, como queda empíricamente demostrado en los índices de desarrollo económicos y humanos.

Este fenómeno por el cual ambas regiones no han podido seguir el ritmo de desarrollo de los vecinos europeos tiene que ver con la época colonial y el uso geoestratégico que se hizo de la zona, en parte por el acceso a recursos como el petróleo o el control del canal de Suez. Por ello, la justificación empírica desde la perspectiva de la cooperación internacional tiene que ver con el derecho de las regiones de Oriente Próximo y norte de África a gestionar su propio patrimonio y sus intereses nacionales sin injerencia extranjera.

La cooperación internacional para el desarrollo no se contempla como una estrategia de injerencia en la región en la que opera. Sin embargo, para hacer este proceso más transparente, son recomendables los canales multilaterales de ayuda, que garantizan que los intereses de los donantes no se vean reflejados en los flujos.

La cultura es un catalizador del desarrollo humano y un factor de cohesión social muy favorable para el desarrollo económico. A medida que la sociedad alcanza la información y el conocimiento, se fortalecen las industrias culturales y se desarrollan infraestructuras necesarias para el desarrollo material, emergen demandas de reconocimiento y movimientos socioculturales que le añaden complejidad al sentido de unidad de cada grupo. (Rey, 2002). Por ello, cada vez está más presente la industria cultural no solo en los países desarrollados,

sino también en los periféricos. Los planes gubernamentales de desarrollo son fácilmente articulables entorno a la cultura por su naturaleza transversal que pone en relieve problemas de fondo en las identidades culturales, como son la etnia, raza o cuestiones de género. Estos movimientos sociales apelan a su derecho de construir su propia imagen y a la promoción de su legado simbólico.

La experiencia de países como España en este campo demuestra la importancia de potenciar los rasgos propios de las comunidades emergentes. Por ejemplo, la AECID ha colaborado en numerosos proyectos en Latinoamérica impulsados por el pasado colonial de esta zona. Los resultados de estas ayudas han sido muy positivos en lo que respecta a la potenciación del patrimonio de minorías precolombinas y ha establecido estrechos lazos diplomáticos entre receptores como Perú y España, como donante. Por lo tanto, desde este punto de vista, la adopción de estrategias similares basadas en la proximidad geográfica con países del Mediterráneo se reafirma como una experiencia replicable y con amplias posibilidades de éxito.

2.3. Justificación política

Desde esta perspectiva, comprendemos la cooperación internacional como una herramienta de la política exterior, lo cual se acentúa cuando tratamos de relaciones de cooperación bilateral. El ámbito de la cultura tiene la particularidad de ser muy amplio y considerado de interés público global. El caso del apoyo financiero público a los bienes patrimoniales es objeto de fortalecimiento desde los años noventa por diversos motivos, bien económicos o simbólicos. No todos los activos de patrimonio cultural tienen un significado universal, pero algunos lo son indiscutiblemente como los que se encuentran en la Lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO, muchos de ellos ubicados en países del norte de África y Oriente Próximo. (Berriane, 2001).

El motivo para promocionar estos bienes públicos radica en la transnacionalidad de sus beneficios puesto que favorece el turismo y la investigación científica e histórica. La diversidad cultural es uno de los tesoros del Mediterráneo y su mantenimiento requiere de un gran apoyo público que no todas las administraciones pueden ofrecer. Sin embargo, las

inversiones para mantener y mejorar los bienes públicos globales generarán beneficios tanto nacionales como transnacionales.

El valor universal de algunos bienes públicos de patrimonio ubicados en países en desarrollo justifica y exige ayuda internacional para su mantenimiento y una mayor cooperación para el desarrollo en el sector. Se requieren nuevas formas de asistencia financiera internacional a los países en desarrollo para apoyar la preservación y la gestión de estos bienes públicos culturales mundiales frágiles y en peligro de extinción, de los que se beneficia la humanidad.

No obstante, existen obstáculos para realizar evaluaciones cuantitativas sobre el impacto económico y en índices de desarrollo dada la limitada experiencia e investigación. Para la formulación de políticas culturales la administración tiene que sopesar el coste de oportunidad de invertir en patrimonio cultural en lugar de otras alternativas, y la escasez de recursos y las acuciantes necesidades de competencia suelen determinar tales decisiones. Las inversiones en cultura son inciertas porque no necesariamente atraen nuevas inversiones o mantienen su valor intrínseco. (Berriane, 2001).

Las políticas culturales son un factor estratégico en la política exterior española dado el extenso patrimonio cultural y artístico de este país y la consiguiente experiencia generada de la gestión de los activos culturales y artísticos propios. El contexto internacional favorece además los intercambios y diversidad culturales, respaldando las actuaciones en este campo por parte de las instituciones, y respaldando las iniciativas privadas. (AECID, 2019). Además, España cuenta una amplia experiencia en cooperación internacional para el fomento cultural en países latinoamericanos. Con ello, se han mejorado las relaciones con estos países puesto que fomenta el uso de la cooperación con fines diplomáticos además del enriquecimiento de las identidades culturales regionales e históricas.

De esta reflexión extraemos que la oportunidad de sacar un beneficio económico además de humanista de la promoción de bienes culturales necesita de la complementariedad de trabajo de preservación y administración. Además de ello, el impacto en otras áreas de la sociedad debe ser consideradas como un valor añadido,

generando una amplia gama de beneficios incrementales. El Banco Mundial realiza una clasificación de estas consecuencias favorables de la inversión en cultural que resumimos en la siguiente tabla:

Impacto económico	Impacto no económico
<ul style="list-style-type: none"> • Reducción de pobreza • Crecimiento de la tasa de empleo • Mejora de los resultados e ingresos en las industrias relacionadas y servicios • Mejora en el intercambio de divisas 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora en los niveles educativos y el cultivo de la identidad • Mejora de la cohesión social, la inclusión y el capital humano • Ampliación de la cultura y patrimonio de las naciones • Salvaguarda y sostenibilidad del patrimonio para futuras generaciones

Fuente: (Banco Mundial, 2016).

La orientación central de Oriente Medio y el norte de África es el esfuerzo por integrar el reconocimiento de las dimensiones socioculturales del desarrollo, tomándolas en cuenta a lo largo de su agenda de desarrollo. La región de Oriente Medio y Norte de África trabaja para abordar las dimensiones socioculturales del desarrollo en primer lugar a nivel de cada intervención de proyecto en diferentes sectores. Recientemente, la región se ha volcado, más que en el pasado, a brindar apoyo financiero directo a través de proyectos centrados en el sector cultural per se, así como a través de asistencia no crediticia. (Berriane, 2001).

3. Estado de la cuestión

Desde la llegada de la democracia, España se ha convertido en uno de los países donantes, abandonando la lista de países receptores del CAD en 1983. A partir de este momento, la cooperación española se organiza en distintos órganos; el primero de ellos fue la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) y

cinco años más tarde se crea la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Esta es la institución que gestiona una parte considerable del total de la ayuda emitida por España junto con el Ministerio de Hacienda, que incluye en sus presupuestos las contribuciones obligatorias a organismos internacionales. A su vez, la AECID tiene asignada la competencia relativa a las relaciones culturales y la promoción de esta en coordinación con los pertinentes ministerios; asimismo, también realiza labores de representación en Organismos Internacionales como UNESCO. Forma parte del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación y, desde esta adscripción, ejecuta lo relativo a Cooperación Española. (AECID, 2019). La visión de esta agencia se define en su anterior Plan Estratégico 2014-2017 en el que se especifica que la contribución de esta institución se orienta a (AECID, 2013):

- Erradicar la pobreza a través del desarrollo, la cohesión social, y la igualdad de derechos de las personas.
- Proteger los derechos esenciales de las víctimas de crisis humanitarias.
- Concienciar de la importancia del desarrollo.

Este organismo no es el único destinado a coordinar la ayuda, ya que España forma parte de numerosas organizaciones internacionales y tratados para el desarrollo de políticas de cooperación, que dependen de cuotas acordadas en los Presupuestos Generales del Estado, dependientes del Ministerio de Fomento y Hacienda Pública.

Dentro de las responsabilidades adquiridas por formar parte de estas organizaciones, se encuentran las derivadas de la firma de la Declaración del Milenio en el año 2000. Junto con el resto de los países miembros de la Organización de Naciones Unidas, España fija ocho objetivos comunes coordinados internacionalmente. Además de ello, como país donante miembro del CAD, España mantiene desde 1980 el objetivo de destinar el 0,7% de su PIB a AOD, a pesar de que nunca se ha logrado alcanzar esta cantidad.

La formulación de compromisos en materia de cooperación española en la actualidad se realiza en línea con la Agenda de Objetivos para el Desarrollo Sostenible para 2030 y demás suscripciones internacionales. Entre estos marcos de compromiso en el

campo de la protección cultural encontramos principalmente las Naciones Unidas – particularmente con la UNESCO—y la Unión Europea. (Zamorano y Rius, 2016).

De una manera funcional a nivel nacional, los Planes Directores de Cooperación son los documentos que identifican los objetivos de España en materia de cooperación. Estos planes están regidos por la Ley 23/1998, en cuyo artículo 8.2 los define como:

“... elemento básico de la planificación de la política española de cooperación internacional para el desarrollo de la Administración General del Estado, se formulará cuatrienalmente y contendrá las líneas generales y directrices básicas de la política española de cooperación internacional para el desarrollo, señalando los objetivos y prioridades, así como los recursos presupuestarios indicativos que orientarán la actuación de la cooperación española durante ese período, incorporando los documentos de estrategia relativos a cada sector de la cooperación, zona geográfica y países que sean objeto preferente de la cooperación.”¹

En el reciente V Plan Director de la Cooperación Española (2018-2021) se aborda la protección del patrimonio cultural como parte de la preservación de bienes públicos globales y, afectando transversalmente a causas por la educación de distintas regiones. (AECID, 2019). Entendiendo el patrimonio como un componente esencial de la diversidad cultural, la cooperación española favorece su promoción a través de propuestas de intervención para el desarrollo de diversas culturas en favor del fortalecimiento de las alianzas regionales.

En relación con los anteriormente mencionados ODS, se fija en este documento una meta dentro del objetivo número 11 sobre ciudades y comunidades sostenibles (ONU, 2019), haciendo referencia a los esfuerzos necesarios para proteger el patrimonio cultural y natural determinando una línea de acción específica que determina el apoyo a planes de

¹ Ley N° 23/1998. Boletín Oficial del Estado, Madrid, España.

actuación de rehabilitación del patrimonio histórico y cultural; subyace tras este objetivo la creación de empleo sostenible y desarrollo del turismo regional.

La AECID trabaja estrechamente en representación del MECD en la UNESCO sobre la protección del patrimonio en el exterior y la lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales. (AECID, 2019).

Por otra parte, la Dirección de Relaciones Culturales y Científicas (DRCC) fomenta la internacionalización de la cultura de España; la DRCC cuenta con los Servicios Centrales en la sede de AECID y con una red de representaciones en el extranjero. Su acción trabaja promueve el desarrollo humano con el marco teórico nacido en los años noventa desde la publicación del primer Informe de Desarrollo Humano (UNDP, 1990).

En el siguiente apartado se enmarcará este contexto de la Cooperación Española en la visión académica y teórica que justifica la existencia de este tipo de estrategias en las Relaciones Internacionales y política exterior de un estado como España.

4. Marco teórico

Para abordar la cuestión de la Cooperación Internacional y la apuesta por el Desarrollo Humano, este trabajo se sirve de las teorías liberales y constructivistas que abogan por las relaciones de cooperación como una de las interacciones que dinamizan las relaciones entre actores internacionales, y no únicamente el conflicto entre estados como defienden corrientes más tradicionales. Vinculan la cooperación con imperativos morales presentes en las Relaciones Internacionales y esgrimen distintos argumentos para defender la necesidad de socorrer a los estados más desfavorecidos. (Ayllón, 2007).

El primero de estos argumentos es de carácter deontológico y explica la cooperación como una obligación de proveer a estos países desfavorecidos de los recursos básicos para su desarrollo normal. El segundo argumento, de naturaleza utilitarista entiende que la cooperación es una respuesta ética a desigualdades que pueden ser remediadas. Por último, el argumento humanitario expone la cooperación desinteresada como la acción más natural.

(Ayllón, 2007). Basándonos en estos tres argumentos, los autores liberales y constructivistas explican que hay motivaciones más allá de lo económico y político para justificar la Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Para los autores liberalistas, la cooperación es la interacción natural entre estados interdependientes que persiguen la paz. La ayuda al desarrollo cultural es una representación de este deseo de contribuir a la promoción de estos bienes públicos globales que reportar beneficios tanto al estado de forma individual, como a una región entera abriendo los mercados. Por otro lado, los constructivistas entienden las relaciones no materiales entre los estados, las que incluyen la identidad, la cultura y las ideas. En relación con estas dimensiones subjetivas, las relaciones de los estados pueden variar y afectar al comportamiento de un país en su política internacional. Alimentar de forma correcta la construcción de esta identidad y cultura supone una interesante herramienta para la construcción de relaciones duraderas y pacíficas internacionalmente, de ahí la importancia de la cooperación al desarrollo cultural.

El imperativo ético-moral propio de estos autores constructivistas encuentra su reflejo en el capítulo IX de la Carta de las Naciones Unidas de 1945, firmado en la Conferencia de San Francisco y cuyo fin era promover la paz duradera y prevenir el conflicto, dando lugar a la Organización de las Naciones Unidas. Por medio de este documento, los países miembros de esta nueva organización se comprometen a trabajar para la paz, la estabilidad, el bienestar y los derechos humanos a través de agencias de la ONU como canal multilateral y a través de cooperación bilateral. La importancia de este evento radica en que supone el inicio de la acción multilateral y coordinada para perseguir intereses comunes relativos a la paz y el desarrollo. (ONU, 1945). No obstante, no debemos perder de vista que las acciones de los miembros de las Naciones Unidas estaban altamente condicionadas por la influencia de los bloques dominantes durante la Guerra Fría.

En 1955 tuvo lugar un importante evento que sentó las bases para las relaciones de cooperación en el periodo postcolonial. En la Conferencia de Bandung se conformó un tercer bloque, el Tercer Mundo, para hacer valer la autonomía de los países y territorios que

habían sufrido los intereses imperialistas de las potencias occidentales. Bajo esta premisa, surgieron agrupaciones como el G-77 o el Movimiento de No Alineados (NAM, por sus siglas en inglés) que agregaban los intereses comunes de una amplia serie de estados participantes. (Delgado y Sáenz, 2015). Entre los estados participantes encontramos varios territorios mediterráneos, como Egipto, Jordania, Líbano, Libia, Siria o Turquía (De la Escalera, 1955).

La Conferencia de Bandung representa la manifestación la identidad alternativa de los países del Sur, aquellos que no se identifican con las fuerzas dominantes y que, cuya contraposición ha moldeado una identidad común entre estados cuyo punto de unión es el “espíritu de Bandung”. Podemos ilustrar este nexo con una serie de características, como son el pasado colonial de los participantes, el deseo de desarrollar un sistema internacional alternativo y escapar de la dinámica de dependencia. (Delgado y Sáenz, 2015).

El éxito de Bandung reside, no tanto en sus logros normativos, sino en el cambio de narrativa y la transformación de la identidad de los reconocidos como países del Tercer Mundo, que pasarían a defender sus intereses concretos y fomentar la ayuda entre ellos en una nueva modalidad de cooperación Sur-Sur. En lo relativo a fomento cultural, no constan grandes proyectos coordinados por los países del Sur por fortalecer el legado patrimonial y la identidad, en parte porque los organismos multilaterales como la Unión Africana, no describen este tipo de actividades especializadas como hacen las agencias de países miembros del CAD, la Unión Europea o la ONU, siendo esta una de las principales debilidades de la cooperación Sur-Sur.

Lo que es un hecho es que la formación de la identidad de Bandung supone una confrontación menor para absorber las ayudas ofrecidas bilateralmente entre países identificados con este espíritu frente a las potencias tradicionalmente coloniales. Si bien su acción no se centra sobre la cultura sino sobre el fortalecimiento de habilidades técnicas, indirectamente se está reforzando la construcción de la independencia y el sentimiento de identidad de los beneficiarios.

Finalmente, en los años 90 es necesario cambiar el discurso para justificar la Cooperación para el Desarrollo una vez que las influencias anteriores fueron superadas. En este contexto cobra relevancia la lucha por la erradicación de la pobreza y el desarrollo humano. Este último concepto cobró especial relevancia desde el primer Informe de Desarrollo Humano publicado en 1990 y en el que intervinieron los autores Mahbub ul Haq y Amartya Sen para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Desde entonces, un informe es publicado anualmente revisando factores humanos que influyen en el progreso de los países. (UNDP, 1990).

El impacto de este primer Informe de Desarrollo Humano se ve reflejado en el cambio de orientación de las ayudas y el surgimiento de iniciativas como los Objetivos de Desarrollo del Milenio o los actuales Objetivos de Desarrollo Sostenible, inspirados en motores de desarrollo integral como la educación, la salud o el medioambiente. Entre ellos, podemos también identificar la cultura, ámbito que justificamos a continuación como elemento esencial para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo.

Para justificar la importancia de las políticas culturales para el desarrollo humano, encontramos varias referencias destacadas en las últimas décadas que permiten analizar la evolución de este concepto en las agendas de los estados, tanto en su política exterior como doméstica.

La cultura puede definirse como el conjunto de rasgos distintivos, espirituales, materiales, intelectuales y afectivos que caracteriza una sociedad o un grupo. Comprende también las artes y las letras, los estilos de vida, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias (Conferencia Mundial sobre Políticas culturales, 1982).

El patrimonio histórico y artístico, las tradiciones o la identidad de las comunidades han aumentado su relevancia en un contexto de globalización y de movimientos migratorios y demográficos.

La idea de que la cultura es verdaderamente un elemento fundamental para la autorrealización de las sociedades se ha ido consolidando a lo largo de las últimas décadas, especialmente durante los años noventa, en distintas conferencias y, finalmente, las

Naciones Unidas adoptó el este objetivo como propio de la UNESCO en el Decenio Mundial para el Desarrollo Cultural (1988-1997), con cuatro objetivos distintos:

- Reconocer la dimensión cultural del desarrollo
- Enriquecer las identidades culturales
- Fomentar la participación en la vida cultural
- Promover la cooperación internacional en materia cultural

También la Unión Europea (1996) ha manifestado esfuerzos para facilitar que la cultura sea un factor más para la promoción del desarrollo humano a través de la protección de información y derechos de autor. Señala que es una fuente de empleo y un atractivo para la inversión, además de ser un cohesionador social que, además fortalece la identidad y autoestima de las personas, mejorando la convivencia y el clima de bienestar.

La Convención Internacional sobre la Protección de la Diversidad en los Contenidos Culturales y las Expresiones Artísticas, apoyada por todos los miembros de la UNESCO salvo Estados Unidos e Israel, supone un gran paso para que los Estados apoyen mediante políticas públicas la promoción de la diversidad cultural. (UNESCO, 2005).

En la Conferencia Intergubernamental sobre Políticas Culturales para el Desarrollo ya se concretaron los principios acordados en la previa convención y trascendieron las siguientes ideas (1998):

- i. La política cultural es parte de la política de desarrollo y debe implementarse de forma coordinada y sensible a las comunidades.
- ii. Se debe perseguir un diálogo intercultural a nivel nacional e internacional, apoyando la libertad de expresión y la participación en la vida cultural.

En el Informe sobre Desarrollo Humano realizado por el PNUD determina que el desarrollo cultural es indispensable para progresar en la lucha contra la pobreza en la medida que garantiza una sociedad inclusiva que acoge la diversidad. (PNUD, 2004).

Seguidamente, la Agenda 21 de la Cultura aprobada en 2004 en el primer Foro Universal de las Culturas, coordinado por la UNESCO y Hábitat, reafirmaba el esfuerzo de ciudades y comunidades regionales para el desarrollo cultural. Este documento aparece en un momento en el que los gobiernos locales alcanzan mayor prominencia en la gobernanza global con el objetivo fundamental de fomentar las iniciativas culturales a nivel local y concienciar sobre la importancia de su desarrollo desde las comunidades. (Pascual, 2006).

Tras ser aprobada, la organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) se alineó inmediatamente con la Agenda 21. Este plan aspira a reflejar de una forma más fiel las necesidades de las distintas identidades que se manifiestan en las ciudades, puesto que estas surgen de manera similar en los núcleos urbanos frente a la perspectiva homogénea que aportan los estados. (Pascual, 2006). Por lo tanto, actuar a nivel local permite establecer analogías entre distintas urbes que acogen grupos demográficos similares. El fenómeno se extiende pues en ambas direcciones, tanto en acción local como global.

Profundizar en la vida cultural en un contexto de núcleo urbano permite el acceso a una esfera pública fundamental en los ámbitos social y político. La relación entre democracia, ciudadanía, participación, innovación social y la diversidad cultural es estrecha, mas es una de las grandes carencias de organismos articulados como la Organización de las Naciones Unidas o los gobiernos de los Estados y es, precisamente, lo que la Agenda 21 incluyó en sus principios. Hoy, los Objetivos de Desarrollo Sostenible sí añaden metas relacionadas con la gobernanza local y la sostenibilidad de las ciudades y comunidades. (PNUD, 2015).

La Agenda 21 nos ofrece una serie de principios que aún hoy podemos aplicar de forma horizontal y transversal en un ejercicio de cooperación y diplomacia. Además, estos principios son los que inspiran la cooperación de tipo descentralizado que, en el contexto español, lo encontramos en las acciones que realizan Comunidades Autónomas o los gobiernos de las ciudades. Estos principios subrayan la importante relación entre la cultura y los derechos humanos, así como la sostenibilidad y la paz desde la competencia de los organismos locales. Propone una serie de compromisos que aluden por la coordinación de políticas regionales y locales con las medidas tomadas a nivel nacional; también encontramos

un apartado de recomendaciones que pide que se tenga en cuenta en los presupuestos y los organigramas.

Las ideas clave de la Agenda 21 de la cultura son (Pascual, 2006):

- Cultura y gobernanza: pide el desarrollo conjunto de políticas culturales y sociales, económicas, educativas, ambientales y urbanísticas (Art. 10), así como un sistema de indicadores culturales que permita la evaluación del desarrollo cultural (Art. 49).
- Cultura, sostenibilidad y territorio: ensalza la diversidad cultural como una necesidad para el género humano (Art. 2) y el diálogo y la interculturalidad como dinámicas principales. Como destaca la declaración de la UNESCO “el reconocimiento de la diversidad cultural es un imperativo ético, inseparable del respeto a la dignidad de la persona”. Además, añade que estos parámetros se han de tener en cuenta a la hora de urbanizar el territorio.
- Cultura e inclusión social: la expresividad es una facultad básica para la dignidad del ser humano y, como tal, debe ser respetada (Art. 22).
- Cultura y economía: el sector cultural es un motor económico y generador de riqueza (Art. 12) y, por lo tanto, es susceptible de financiación e inversión de distinta naturaleza, como podría serlo cualquier otro sector, teniendo en cuenta que es esta además una industria estratégica (Art.30).

Es necesario comprender la cooperación internacional y las motivaciones de los países donantes con una sensibilidad suficiente como para comprender los pequeños cambios que han ido surgiendo en las últimas décadas. Distintos acercamientos académicos e institucionales se han sucedido dependiendo de la coyuntura internacional del momento, abriendo paso a ideas más sofisticadas acerca de los campos adecuados de acción de la cooperación. Entre ellos, la cultura ha pasado a ocupar una posición influyente desde la llegada del nuevo milenio como una herramienta de cohesión social. Es por ello que tanto donantes del DAC como nuevos donantes del Sur global entienden la relevancia de esta dimensión, no solo para promover el desarrollo económico y social de los receptores, sino también para evitar futuros conflictos a nivel regional.

5. Hipótesis, objetivos y metodología

La hipótesis de trabajo con la que se parte en esta investigación consiste en que el desarrollo humano de los países se ve favorecido a causa de que su patrimonio e identidad cultural sea desarrollado –entre otros factores –. Desde un punto liberal, la cooperación realizada por los países desarrollados hacia otros con menos recursos no tiene ulteriormente el fin de ejercer una influencia entre estados; por el contrario, la finalidad de la ayuda internacional y, en este caso, la cooperación en materia cultural se contempla como una herramienta para el desarrollo conjunto de la zona que beneficia social, económica e identitariamente a las regiones colindantes con el mar Mediterráneo.

El objeto de esta investigación es determinar el impacto de la tutela por parte de instituciones y alianzas público-privadas españolas en términos de cooperación cultural para el desarrollo económico de los estados recipientes del Mediterráneo. Pretende explicar las motivaciones del gobierno español para promover la relación de cooperación con países del Mediterráneo y cuál es el marco en el cual se desenvuelven la ayuda del Estado y la coordinada por las Comunidades Autónomas. Será también necesario analizar las acciones de empresas españolas con fin de promover la relación de cooperación en estos países, sobre todo en acciones de preservación, restauración y difusión cultural. Además, se buscará determinar la posibilidad de exportar este modelo de relación de cooperación y tutela en otras regiones del Mediterráneo si esta ha sido favorable.

En definitiva, se intentará responder a la cuestión principal de cuál ha sido el impacto de la tutela por parte de instituciones españolas en términos de cooperación cultural para el desarrollo económico de diferentes regiones.

Para ello, se ha observado la evolución de la cooperación internacional como elemento de la política exterior de España, especialmente desde 2004, con el comienzo de la legislatura de Rodríguez Zapatero. Desde entonces, han tenido lugar distintos eventos de naturaleza económica y política que han modificado el plan estratégico de España y Europa.

Consecuentemente, para realizar esta investigación sobre los planes de los distintos gobiernos desde entonces, ha sido necesario una revisión de varios documentos y también de datos ofrecidos por agentes ajenos al gobierno de España, entre ellos, los Planes Directores de la Cooperación al Desarrollo elaborados quinquenalmente. También se han observados los datos ofrecidos por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE respecto a proyectos de carácter cultural en la cuenca del Mediterráneo, así como la evaluación entre pares que se realiza en el seno de este comité.

La respuesta a la cuestión principal a la que este trabajo pretende contestar se fundamentará en datos cuantitativos en la medida de lo posible y se complementará con una visión cualitativa que pueda dar un enfoque humanista además de económico al impacto de la cooperación.

Con el fin de analizar una información adecuada, se analizarán los proyectos de cooperación española en la región del Mediterráneo desde el año 2005 puesto que este fue el momento en que la dimensión cultural fue incluida en el II Plan Director durante la primera legislatura de Rodríguez Zapatero. (AECID, 2019).

Para justificar el posible impacto de la cooperación al desarrollo en el ámbito de la cultura y el patrimonio de los países receptores del Mediterráneo, se han consultado los documentos pertinentes, poniendo especial énfasis en los Planes Directores de Cooperación española, datos ofrecidos por la OCDE, informes recientes entre pares de CAD y datos recientes de Desarrollo Humano de los países a observar.

Finalmente, los objetivos secundarios que permitirán avanzar a este análisis se pueden dividir en tres apartados:

- Observar la evolución de la Ayuda Oficial para el Desarrollo ofrecida por España y otros tipos de colaboraciones para esbozar una posible tendencia en el futuro
- Determinar el impacto y el reconocimiento de programas de cooperación específicos sobre cultura en España.

- Observar el panorama social y político de la región Mediterránea para comprender posibles variaciones en la estrategia de cooperación internacional.

De acuerdo con estos puntos, se pretende dar respuesta a la cuestión principal: cómo ha afectado la tutela de España en materia de cultura para el desarrollo humano y económico de la región del Mediterráneo.

6. Análisis

6.1. Colaboraciones institucionales

España se incorporó a la lista de países donantes del CAD en el año 1981 y, desde entonces, el estado ha colaborado con numerosas organizaciones para contribuir en materia de cooperación en distintas regiones del mundo. España ha adquirido responsabilidades propias de los países desarrollados, especialmente con aquellas regiones con las que mantiene una interacción; entre ellas encontramos Iberoamérica por razones histórico-culturales y también zonas del Norte de África puesto que, dada la latitud meridional de España, se producen frecuentes intercambios demográficos y comerciales.

En esta época de mayor abundancia de recursos destinados a la cooperación, destaca la diversidad de agentes involucrados en la estructura y la descentralización; los gobiernos de Comunidades Autónomas, Ayuntamientos y demás organismos cuentan con procesos complejos para destinar parte de sus recursos a la cooperación internacional, dotando al sistema español de una importante multilateralidad, pero también de importantes inconsistencias.

A pesar de que los problemas económicos de 2008 afectaron profundamente a España, en 2009 se observa como se produce un máximo en la ratio de AOD y Renta Nacional como resultado de las políticas del gobierno de Rodríguez Zapatero que aspiraba a una modernización del sistema de ayudas (Declaración del Milenio, Declaración de París (2005)). El compromiso de España durante este periodo tiene un importante factor

ideológico combinado con un panorama favorecedor a nivel internacional y tenía el objetivo de lograr un cambio tanto cuantitativo como cualitativo.

El II Plan Director de Cooperación 2005-2008 supone el mayor exponente de la democracia española de esfuerzo en este campo y gozó de rendimientos positivos según los estándares internacionales, aunque el gran desarrollo cuantitativo acometido no necesariamente se tradujo de manera proporcional en un desarrollo cualitativo. (AECID, 2005). La cooperación en el ámbito cultural es un elemento en el cual España ha contribuido en gran medida. Ya en este II Plan Director se incluía la dimensión cultural como parte esencial del desarrollo humano en medida que motiva el respeto a la diversidad, el diálogo entre culturas y la inclusión social. (AECID, 2019).

La cultura y la cooperación al desarrollo se relacionan creando sinergias que pueden ser provechosas para establecer nuevas metodologías de trabajo con resultados más eficientes e incisivos. Esto se debe a que la implementación de las medidas está más estudiada, intensificando la importancia del papel de la cultura como una dimensión del desarrollo.

Tras la crisis de 2008, España se enfrentó a un panorama económico y político adverso, y las políticas respecto a la Ayuda Oficial al desarrollo perdieron coherencia al surgir nuevas necesidades y cambios en el gobierno. Sin embargo, la presión de organismos internacionales como la OCDE, o el G-20 y el Grupo de Trabajo sobre Desarrollo han velado porque la agenda de los gobiernos afectados no perdiese continuidad en su propósito. En este contexto, estas organizaciones también fomentan el crecimiento de la cooperación Sur-Sur sea cada vez más frecuente. Para ello, preparan nuevos discursos entorno a un cambio estructural histórico en el que se produce un desplazamiento de la riqueza hacia países fuera de la OCDE, especialmente BRIC, lo que empujaría a desarrollar un paradigma de cooperación más inclusivo y sostenible, ampliando la lista de los países del CAD a nuevos donantes con menos endeudamiento. (Domínguez, 2012).

España es uno de los países de la OCDE que más redujo su contribución a AOD (un 33% entre 2010 y 2011 y 49,7% entre 2011 y 2012, un 57% de la disminución neta del

grupo en 2011)². Estos datos negativos a priori no son exclusivos de España, sino que se repiten en numerosos miembros de la Unión Europea. Esta reducción abrupta de los presupuestos anunciada en mayo de 2010 ha determinado el fracaso de gran parte de los proyectos que estos países proyectaban.

A nivel autonómico, la contribución también se vio disminuida en todas las regiones llegando a ser recortada por completo en las zonas más endeudadas. Sin embargo, los últimos informes de seguimiento y transparencia ofrecidos por el Ministerio de Asuntos Exteriores muestran una tendencia al alza en la ayuda descentralizada, especialmente en Comunidades Autónomas como la Comunidad Valenciana y Cataluña. Esta ayuda consiste en la mayoría de los casos en asistencia técnica más que en ayuda financiera; esto permite un intercambio cultural que favorece al campo sobre el que nos centramos en este análisis. (MAEUC, 2018).

La realidad es que el sector de la cooperación española sobrevivió en esta época gracias a las contribuciones obligatorias canalizadas a través de otras organizaciones como la Unión Europea, ya que también las contribuciones multilaterales y provenientes de manos privadas sufrieron una drástica caída. Consecuentemente, España perdió presencia internacional en los organismos internacionales y programas de los que previamente había sido uno de los principales donantes.

En materia de cultura, España ha desarrollado proyectos de carácter bilateral con un largo recorrido. El más reconocido de ellos es el programa Patrimonio para el Desarrollo, que comienza su andadura en 1986 como un programa de recuperación del patrimonio colonial en América Latina. En 1993, este programa amplía sus horizontes y pasa a ser

² En 2012 España redujo su esfuerzo de AOD al 0,15% desde el 0,45% del PNB que alcanzó en 2010. Entre 2009 y 2012 España pasó de ser el sexto donante del CAD al décimo quinto en volumen, y del décimo segundo al vigésimo primero en esfuerzo. Los últimos datos del CAD se pueden consultar en <http://tinyurl.com/cllazx5>

gestionado por la AECID. Su objetivo principal, definido en el II Plan Director de la Cooperación Española (2005-2008), es apoyar e impulsar intervenciones de puesta en valor y gestión patrimonial para contribuir al desarrollo sostenible de las comunidades, en el marco de las estrategias de la Cooperación Española (AECID, 2005). En la actualidad, el programa interviene en la gestión de distintas fases de la promoción cultural de sus receptores, desde el diagnóstico y planificación inicial hasta la propia creación de organismos de gestión. Cabe destacar que no todas las acciones en materia cultural de la Cooperación Española son canalizadas a través de este programa, sino que conviven con otros y también con contribución multilaterales. (MAEUC, 2015).

Los objetivos principales del programa son:

- Contribuir a la aprobación de una normativa nacional y municipal en el ámbito patrimonial.
- Desarrollar herramientas de gestión más allá de la intervención.
- Promover actividades de capacitación e intercambio en las instituciones con competencias en la materia.

Durante el periodo 2006-2013, el norte de África y Oriente Próximo recibió un 6,9% del presupuesto del programa en concepto de Escuelas Taller con un total de 44,08 millones de euros presupuestados en este periodo. No obstante, la mayor parte de esta financiación está aún destinada a países iberoamericanos, destacando Perú, que recibe por sí solo un 13% del presupuesto. Además de esta clara preferencia por los receptores latinoamericanos, la relevancia para España del desarrollo cultural en estos países ha seguido una tendencia descendente ha abandonado la lista de prioridades de la estrategia de política exterior, por lo que muchos de estos proyectos no continúan adelante. (MAEUC, 2015).

Las actuaciones promovidas desde este programa han sido no muy voluminosas y con un alcance moderado. Además, se ha observado que estas actuaciones se realizaban ad hoc en países cuyos gobiernos lo solicitaban explícitamente, es decir, de una manera inductiva. Aquellas intervenciones llevadas a cabo en África señalan mayor dispersión y una falta de líneas estratégicas. Destacan actuaciones en Orán (Argelia) o Túnez como las

más organizadas y orientadas al desarrollo, aunque aún sujetas a un modelo de respuesta a las autoridades solicitantes (MAEUC, 2015). Sin embargo, y salvo excepciones, no existe un ánimo de mantener relaciones sistemáticas y coordinadas en este ámbito y, por tanto, su monitorización y resultados quedan a voluntad de encargados que individualmente continúen el proyecto.

Ampliando el foco de acción más allá de lo que la UNESCO define como patrimonio cultural y ampliamos a desarrollo local, gobernabilidad o turismo como impulsores culturales del desarrollo humano, podrían incluirse otros proyectos fuera del programa Patrimonio para el Desarrollo pero no sería con la cultura como principal catalizador de este desarrollo y, por lo tanto, no incluyen mediciones observables en las que podamos respaldar las conclusiones.

En definitiva, si bien existe un programa especializado para la promoción de la cultura en nuestro país, la coordinación para llevar a cabo sus proyectos es insuficiente. El foco se sitúa sobre países latinoamericanos como Perú, Bolivia, Nicaragua o Guatemala y, aunque existen o existieron ciertas actividades en Marruecos, Argelia o Túnez entre otros, nunca pasaron de ser meras experiencias puntuales. En ningún caso se ha realizado un seguimiento ni observación del impacto.

El programa tiene valor en la medida en que aumenta la visibilidad de España en el campo de la cooperación internacional, aunque el impacto de las intervenciones es cuestionable porque no ha existido comunicación ni articulación con otros actores institucionales locales o internacionales, y no se ha coordinado de manera sistemática ni la planificación ni la evaluación de los proyectos. (MAEUC, 2015).

Por otra parte, el programa ACERCA es un programa de capacitación para el desarrollo del sector cultural que fue creado en 2005 con vistas a reforzar la estrategia del programa Patrimonio para el Desarrollo mediante la formación del capital humano de las comunidades locales. Es muy similar en sus objetivos al programa anterior y trabaja en todo tipo de ámbitos artísticos y culturales. Para ello, se sirve de las estructuras españolas

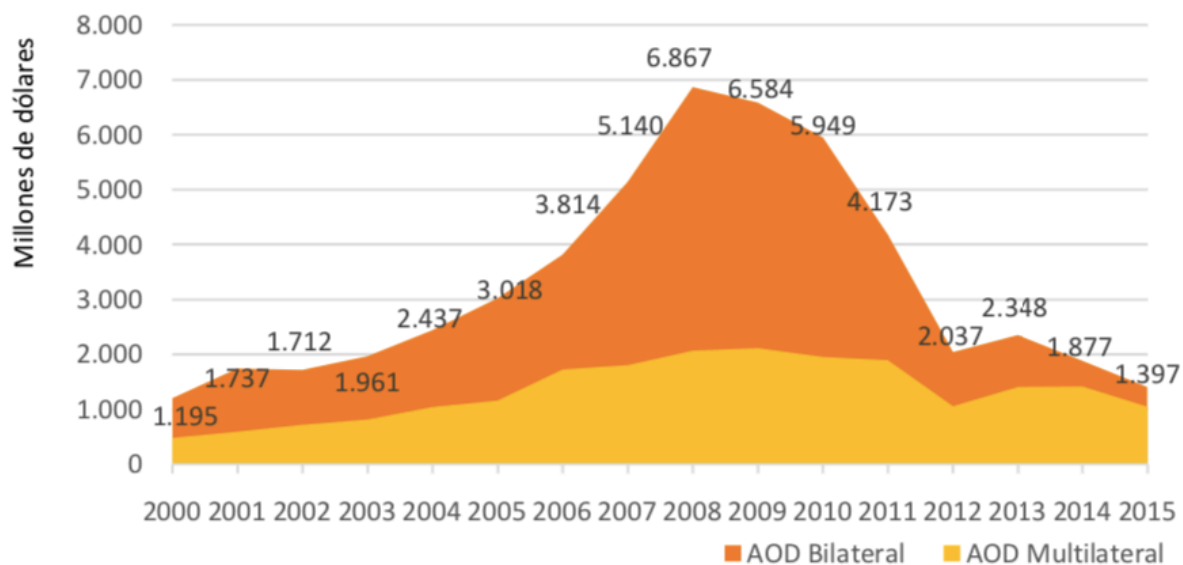
establecidas en el exterior, como la red de embajadas y consulados, centros culturales, etc. (AECID, 2019).

En el Mediterráneo, el programa ACERCA tiene presencia en lugares como Argelia, Egipto, Jordania, Marruecos, Palestina o Túnez, donde siempre trabaja con una contraparte local para asegurar su implementación. (AECID, 2019). Al igual que el programa Patrimonio para el Desarrollo, esta iniciativa contó con gran apoyo y financiación en sus inicios, pero se fue desvirtuando y perdiendo relevancia a lo largo del tiempo.

Los resultados de los programas de cooperación española se oscurecen durante el gobierno de Mariano Rajoy, lo cual dificulta su seguimiento. Muchos de los proyectos iniciados durante las dos legislaturas anteriores pierden fondos y no llegan a ningún desenlace dado que la cooperación al desarrollo y la política exterior no representa una prioridad para este gobierno, renunciando a los objetivos internacionales en este campo. (Alarcón, 2015).

Por la forma en que las aportaciones son canalizadas a través del Ministerio de Hacienda en lugar del Ministerio de Asuntos Exteriores durante este periodo, se extrae que España pierde interés en asuntos específicos de cooperación, y cede este ámbito a la cooperación multilateral gestionada por otros organismos. Esta preferencia por las donaciones vía organismo multilateral puede observarse en el siguiente gráfico:

Figura 1: Comparación AOD bilateral y multilateral española

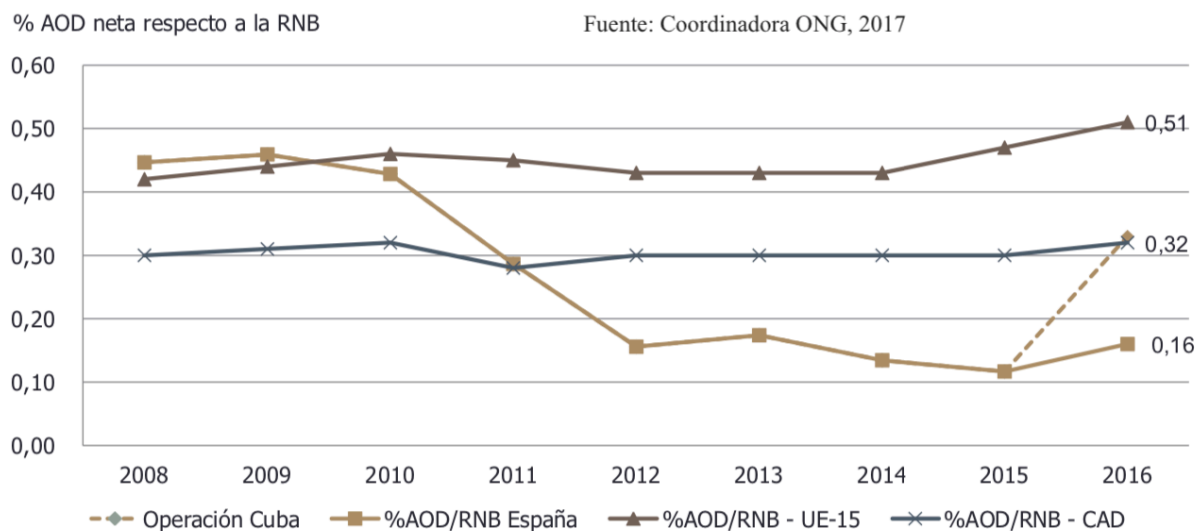


Fuente: Economistas Sin Fronteras, 2018

Como podemos observar en el gráfico, el aumento del peso de la ayuda multilateral no se debe a que esta haya aumentado, sino a que la ayuda bilateral ha sufrido un importante recorte desde el año 2012. En el Anexo 2 se especifican los organismos a través de los cuales se canalizaron estas ayudas a lo largo de los últimos años.

Lo más significativo de este gobierno es el fuerte contraste con el mandato anterior de Rodríguez Zapatero. En el siguiente gráfico se puede observar una evolución de la AOD española según datos de la OCDE/CAD en comparativa con otros donantes europeos y otros donantes del CAD.

Figura 2: Evolución de AOD española en comparativa con otros donantes



*El dato de Cuba hace referencia a una operación específica de deuda con este país.

El prolongado abandono de la AOD ha puesto de manifiesto la grave ausencia de apoyos a la cooperación en el ámbito nacional. El último informe del CAD, emitido en 2016 señala la opacidad de este asunto y denota una falta de referencias claras a los recursos y planes estratégicos. Cabe esperar que en las próximas fechas España decida retomar el compromiso internacional por el desarrollo. (Oliví y Pérez, 2019).

En el contexto del Mediterráneo es necesario contemplar la situación y qué necesidades se precisaban allí simultáneamente a la reducción de fondos por parte de contribuyentes como España. Algunos de estos eventos han desencadenado traumáticos desplazamientos de migrantes desde Oriente Próximo y el norte de África.

El primero de estos eventos y que, en cierta manera podemos asumir que desencadenó los siguientes es lo que conocemos como la primavera árabe, un proceso de transición democrática en países mediterráneos que, sin embargo, en la mayoría de los casos acabó en escenarios violentos e inestables. Desde diciembre de 2010 con la inmolación de un ciudadano tunecino, sucesivos movimientos sociales recorrieron la geografía del norte de África y Oriente Próximo con la esperanza de que se funden nuevos estados

democráticos y se redistribuya el poder que acaparaban las dictaduras. No obstante, se abrió un duro periodo para la sociedad que modificó notablemente las necesidades y exigencias para la cooperación internacional.

La AECID puso en marcha el Programa Masar en 2012 con el fin de realizar un tutelaje en estos países en materia de gobernanza y transición democrática. Este programa está especialmente diseñado para orientar a los países más cercanos geográficamente que sufrieron uno de estos procesos, como Túnez, Yemen, Egipto, Libia o Siria, pero también para aquellos que inician procesos de reforma sin llegar a atravesar una primavera, como Jordania y Marruecos. (AECID, 2019).

España confiaba en su capacidad de replicar algunos de los procesos a los que había contribuido en Latinoamérica trabajando tanto con las figuras en el poder como con actores de la sociedad civil, contando con la colaboración de entidades públicas y también privadas. En el mundo árabe, España también ha participado en los procesos de modernización de Marruecos e Iraq. Con esta perspectiva, este programa tiene como sus ejes principales en la facilitación del diálogo y en la asesoría técnico-financiera.

El Programa Masar sigue unas líneas de acción coherentes con la política de vecindad de la Unión Europea y pretende liderar la tutela de una transición rápida y adecuada. Para ello, ha dedicado la mayor parte de sus fondos (10,4 millones hasta 2015) a instituciones de carácter público en los distintos países receptores y también a ONG o centros de estudio especializados. (Virella, 2015).

Sin embargo, el Programa se enfrenta a distintos procesos con características particulares en cada caso sin que haya un claro consenso respecto a las estrategias a seguir, pues estas dependerán en gran medida de la evolución de las negociaciones con los líderes anteriores o recientes. (AECID, 2019). El Programa cuenta con estas dificultades y por ello comprende la necesidad de incidir en la capacitación de la sociedad civil, lo cual pasa por restaurar y comprender los procesos participativos acorde a la cultura y personalidad de la sociedad.

La radical importancia de esta colaboración y tutela reside en la urgencia con la que los ciudadanos exigen el respeto de sus derechos y dignidad, y el reconocimiento constitucional de los mismos. Estos conceptos se relacionan estrechamente con el Desarrollo Humano y la igualdad de género, que reciben especial atención en este Programa. Así, España espera con esta iniciativa ver cambios a largo plazo, aunque para ello se debe realizar un seguimiento cercano desde el primer momento para preparar los próximos planes de cooperación con suficiente antelación (AECID, 2019).

En cualquier caso, España y la Unión Europea han demostrado no estar alineadas con los objetivos de estos países, dando lugar a profundas desconexiones e ineficacias en programas de cooperación como el Programa Masar. El director de Cooperación con África y Asia de la AECID, Alberto Virella admite que las negociaciones en este caso no son sencillas porque las prioridades cambian rápidamente. Para poner solución a esta inestabilidad es necesario permitir que cada estado dirija su propio proceso con la menor injerencia posible. (Virella, 2015).

El siguiente de los eventos que modificó el panorama político y social del Mediterráneo y que, en cierto modo, emergió gracias al contexto de inestabilidad de la primavera árabe es el surgimiento del Estado Islámico o DAESH. Este grupo terrorista y su ideario estaban latentes en ciertos círculos de la sociedad árabe, y se basan en un peligroso fundamentalismo islámico que se manifiesta en corrientes derivadas de la fe musulmana que surgen ante la ocupación de Oriente Medio por parte de ingleses y franceses en la época colonial. Fustiga duramente al imperialismo occidental planteando la reislamización para evitar la corrupción de las sociedades (Paikin, 2013). Este mensaje de clara confrontación provocó los recelos de Occidente y esto se trasladó del miedo de la población a gobiernos populistas que interponen impedimentos para cumplir con los planes de cooperación.

Si bien la lucha contra el terrorismo no es objeto de Ayuda Oficial al Desarrollo, sí podemos considerar la presencia de un grupo como DAESH como un factor que influye en gran medida en cómo se canalizarán los flujos de ayuda, por ejemplo, incidiendo en medidas preventivas como la educación e integración social. De hecho, las medidas más

recomendables para eliminar el terrorismo son proyectos de cooperación con carácter preventivo enfocados al desarrollo.

Tras los ataques del 11 de septiembre, la preocupación por el terrorismo a nivel internacional paso a primera línea de las agendas de los principales gobiernos y su política exterior. La Estrategia Europea de Seguridad de 2003 pone el punto de interés principal en la prevención y el control y, siguiendo esta línea, se promueve el buen gobierno y la cooperación entre los miembros de la Unión como principal medida antiterrorista.

Con los sucesivos atentados en Madrid y Londres en 2004 y 2005 respectivamente, la Unión Europea aprueba la Estrategia contra el Terrorismo de 2005, en la que se especifican cuatro estrategias clave para que los miembros, incluido España, formulen sus medidas y políticas correspondientes. Estas estrategias son prevenir, proteger, perseguir y responder, con un ánimo preventivo más que punitivo contra los estados que albergasen células terroristas. (García de Yébenes, 2016). Tras estos documentos, la política antiterrorista de la Unión Europea ha variado muy poco y continúa insistiendo en la cohesión social y la cooperación internacional como herramienta para prevenir el terrorismo.

España, como miembro de la Unión Europea, ha alineado sus intereses consecuentemente y trabaja principalmente en programas de integración de la mujer y cohesión social. Algunos de estos proyectos, incluido el Programa Manar prevén entre sus líneas de acción medidas de apoyo a la difusión cultural y el refuerzo de la identidad propia como respuesta a la propaganda fundamentalista de los grupos terroristas.

Finalmente, se debe contemplar la situación desde la óptica de una crisis migratoria como es la crisis de refugiados del Mediterráneo. Al flujo habitual de personas provenientes de África y Oriente Próximo hacia Europa se ha de sumar un gran número de desplazados por la guerra en Siria y otros territorios conflictivos que acuden a las puertas de Europa en busca de refugio. Esta crisis evidencia la urgente necesidad de modificar las estrategias de cooperación en la región mediterránea. La ayuda humanitaria enviada para paliar los efectos

de esta crisis son medidas que llegan tarde para evitar el desplazamiento y sufrimiento de la población (Gil, 2015).

Estas circunstancias indudablemente provocaron una modificación de las prioridades, no solo de los donantes, sino también de los gobiernos y poblaciones locales. A pesar de la relevancia que puede tener la cultura y la protección y promoción de patrimonio en estos territorios, los fenómenos convulsos citados trajeron consigo una crisis política, social y humanitaria que requería de un refuerzo de garantías básicas.

Por las circunstancias mencionadas, la cooperación en materia cultural, protección del patrimonio y desarrollo humano sufrió irremediablemente un desplazamiento a un segundo plano por parte de países donantes y receptores.

Desde 2014, el gobierno de Mariano Rajoy se ocupó de rectificar la concepción ideológica e instrumental de la cooperación internacional. A partir del IV Plan Director de la Cooperación, se concibe esta como una herramienta basada en asistencia técnica más que en transferencia de recursos. De este cambio de dirección, se desprende que se considera la previa expansión de del sector como un movimiento con profundos errores estratégicos, marcada por una ideología política y que no orientada a resultados.

En el ámbito de la cooperación descentralizada, dada la precaria situación presupuestaria de algunas de las regiones, se pasa a transformar estas estructuras en un proceso centralizado de canalización de recursos a nivel estatal.

Como conclusión de la evolución de la cooperación española, resulta llamativo que, tras un periodo de esfuerzo y una involucración total por parte de las instituciones, la situación se vuelve opaca y de desconocimiento. De los planes y proyectos formulados previamente, apenas pueden anotarse resultados y su seguimiento resulta complicado para su análisis dada la discontinuidad del flujo de transferencias y de datos.

No es un caso aislado el de España, puesto que son muchas las administraciones públicas que han visto sus expectativas sobrepasar sus capacidades. Este problema se deriva

de la propia naturaleza de lo que se desea promover. La cultura es un bien intangible que requiere de mucha sensibilidad para ser utilizado sin resultar agresivo y, por ello, se debe operar con programas flexibles y dinámicos. Esto está lejos de las capacidades de las instituciones, caracterizadas por su rigidez y lentitud. El objetivo debería ser mejorar la capacidad comunicativa en los procedimientos de los organismos y sus departamentos.

La experiencia de las comunidades autónomas como representantes de la ayuda descentralizada ofrecen una nota positiva en contraste con la decreciente ayuda ofrecida por parte del estado central. Podemos destacar entre ellas la Comunidad Valenciana o Cataluña, que realizan importantes esfuerzos para actualizar sus agendas acordes a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, que incluyen objetivos de Desarrollo Humano. Estas agendas, aunque de aplicación local, tienen mucha relevancia para la próxima formulación de una hoja de ruta nacional. (Gómez et al., 2018). La presencia de estas dos comunidades en el esfuerzo por ampliar los presupuestos de cooperación es particularmente importante para el tema de este trabajo por dos motivos:

- En primer lugar, estas dos comunidades están orientadas hacia el mar Mediterráneo, emplazamiento de nuestro análisis y, por lo tanto, cuentan con una comprensión superior de los problemas que allí puedan darse por cercanía cultural. Además, la frecuente recepción de migrantes ha aventajado a estas Comunidades Autónomas con experiencia en integración social.
- En segundo lugar, estas tanto la Comunidad Valenciana como Cataluña cuentan con particularidades culturales que han hecho que hayan realizado un esfuerzo por afirmar su identidad dentro de España desde la transición democrática, por lo que cuentan con una posible simpatía con la causa cultural y la consolidación de la identidad social.

En lo relativo a materia cultural, la Junta de Andalucía destaca como colaborador en muchos de los proyectos orquestados desde los programas culturales de la AECID, el programa Patrimonio para el Desarrollo (MAEUC, 2015) y el Programa ACERCA

(AECID, 2019). Esta comunidad es el principal valedor de la ayuda descentralizada, llegando a soportar el 66% de toda la ayuda de este tipo canalizada desde España en 2003.

6.2. Colaboraciones privadas

6.2.1. Alianzas Público-Privadas

La mayor parte de este tipo de cooperación se lleva a cabo a través de Fundaciones u ONG. La ONU define estas como “La creación de agendas comunes y la combinación de recursos, riesgos y beneficios. Son colaboraciones voluntarias que se construyen a través de las respectivas fortalezas y competencias de cada aliado, optimizando la asignación de recursos y consiguiendo resultados mutuamente beneficiosos de manera sostenible. Implican interacciones que aumentan los recursos, la escala y el impacto”. (ONU, 2003).

En los últimos tiempos, las alianzas público-privadas se han diferenciado por ser la apuesta estratégica para reunir recursos financieros y técnicos para el desarrollo. En España, destaca el papel de la fundación CODESPA en el Proyecto SUMA, en colaboración con la AECID entre otras instituciones, que actúa coordinando actividades de actores españoles, peruanos y guatemaltecos, principalmente constituyendo un Fondo de Inversión para el Desarrollo. Este proyecto comenzó en 2007 y duró cinco años, y constituyó un ejemplo de cooperación exitosa orientada al fortalecimiento del espíritu emprendedor y empresarial en áreas deprimidas. (CODESPA, 2013).

La experiencia del Proyecto SUMA, el cual no está ideado para el marco de la cooperación cultural, sirve como un ejemplo a seguir en cuanto a coordinación internacional y puede emplear herramientas similares para motivar el emprendimiento y la explotación del patrimonio cultural. Del mismo modo, esta experiencia es aplicable a otras regiones como la cuenca del Mediterráneo ya que la metodología empleada para llevarla a cabo es abierta y susceptible de aplicación en regiones pobres, entendiendo esta pobreza en un sentido amplia de carencia de oportunidades y vida digna.

Así, el Proyecto SUMA confía en el denominado “Desarrollo de Base”, por el que los miembros de la organización forman parte del diseño y la ejecución de proyecto para

obtener resultados sostenibles a largo plazo (CODESPA, 2013). Los resultados son previsiblemente transversales en la vida de los miembros de la comunidad, fortaleciendo el desarrollo humano. Este proceso, complementado con un programa de fortalecimiento y acompañamiento, supone un gran avance en la cooperación internacional española de la mano de otras entidades públicas y privadas.

6.2.2. Empresas privadas

En la actualidad, muchas regiones entorno al mar Mediterráneo son susceptibles de un importante crecimiento económico, como el Norte de África o Turquía. Específicamente, Marruecos y Argelia representan para las empresas españolas un mercado de gran interés, y otros como Túnez o Egipto se contemplan como posibles áreas de expansión. A través de sus propias fundaciones o programas de RSC, son muchas las compañías que cooperan en los países de la región del Mediterráneo.

No obstante, debemos realizar una crítica sobre las actuaciones de las empresas en estos países. Generalmente, no existe un interés en el desarrollo humano de las comunidades locales, sino que la ayuda ofrecida se fundamenta en inversiones que, filantrópicamente, entrega más recursos de los que recibe. Esto no es el espíritu de cooperación que busca sin pretextos el bienestar de las sociedades a las que socorre y, en nuestro caso, que permite el desarrollo de una cultura con fines identitarios y no necesariamente turísticos.

La cooperación y ayuda en países en los que se produce, o de los que se importan bienes es una forma de ofrecer una imagen requerida por los *stakeholders*, dando la impresión de que la empresa realiza aportaciones desinteresadas a la sociedad cuando, en realidad, está tratando de reportarse mayores beneficios y asegurarse nuevas oportunidades.

En conclusión, no existe en el ámbito de la empresa privada un esfuerzo por favorecer la cooperación en el norte de África y Oriente Próximo y, mucho menos, en explorar vías para contribuir desde la promoción de la cultura local. No obstante, se observa esto como un nicho de actuación para las empresas del sector turístico, de gran poder en la economía española. Realizando una exploración de las actividades de estas, incluyendo

aerolíneas, sector hotelero, restauración y otras, se observa como su expansión por la región se ha visto afectada por los vaivenes políticos y sociales de la última década. Esto ha comprometido su impacto y responsabilidad y ha impedido que se continúen desarrollando estrategias para promover el turismo en países como Marruecos, Túnez, Egipto o Jordania, en los cuales las empresas españolas realizan las mayores inversiones.

6.3. Determinación del éxito de la cooperación

A continuación, se ofrece una breve perspectiva de los distintos sectores de cooperación analizados en este trabajo comenzando por el sistema de cooperación internacional, las alianzas público-privadas y, finalmente, la acción de las empresas.

- En los últimos años, el sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo se encuentra con problemas de eficacia y eficiencia. Los miembros donantes del CAD, mostrando reticencia a cumplir con el 0,7% del PIB de contribución, cambiaron su discurso para centrarse en la calidad de las condiciones de la ayuda que ofrecen: el sector, la confesionalidad, coherencia, coordinación y armonización. (Ayllón, 2007). Dentro de la definición de AOD, extraemos la idea de que esta debe ser una donación desinteresada y favorable para el país receptor de la ayuda.

El objetivo fijado en 0,7% del PIB aplicable a España jamás ha sido alcanzado por nuestro país, pero tampoco por muchos otros donantes; es por esta razón que esta medida se considera un fracaso. Además, como hemos visto anteriormente, España es el país que más redujo su aportación a la ayuda a la cooperación durante los años 2011 y 2012, en la crisis económica.

España participa en labores de cooperación como país miembro de otras organizaciones, como la Organización de las Naciones Unidas y la UNESCO. El cumplimiento de las cuotas forma parte del presupuesto del Ministerio de Hacienda, que se ha visto reforzado en comparación con el Ministerio de Asuntos Exteriores durante el gobierno popular en España.

La cooperación bilateral española se canaliza a través de programas que han ido perdiendo relevancia dentro de lo presupuestado en la AECID en las últimas legislaturas. La situación de la cooperación española podría resumirse en que, desde que diese comienzo el gobierno de Mariano Rajoy, la tendencia ha sido cumplir con los requisitos de la ayuda multilateral y relegar a un segundo plano las actividades del Ministerio de Asuntos Exteriores y la AECID, coordinadores de la ayuda bilateral.

Lamentablemente, muchos de los proyectos, talleres e iniciativas personales financiadas por el sector público en países como Marruecos o Egipto perdieron la tutela e inversión y finalizaron sin ninguna conclusión o informe de impacto. Desde entonces, los esfuerzos de cooperación española se han concentrado en la región latinoamericana, incluyendo las actividades del Instituto Cervantes.

- En lo que respecta a las alianzas público-privadas, el crecimiento ha sido positivo gracias a la concienciación de las empresas de la necesidad de una Responsabilidad Social Corporativa. Estas alianzas son un marco idóneo para que capital privado entre a formar parte de inversiones para el desarrollo.

Este tipo de intervenciones han crecido en popularidad contrastando con la disminución de contribuciones del Estado y han sido especialmente frecuentes los programas en Latinoamérica, donde las empresas españolas gozan de un gran estatus y relevancia para que su actuación represente un impacto en las pequeñas comunidades locales. Por otro lado, apenas se manifiesta alguna actividad en los países del Mediterráneo. A pesar de que no existen informes al respecto, es presumible que en los últimos años la inversión privada se haya visto desincentivada por las circunstancias políticas y sociales adversas.

- La inversión privada, al igual que las alianzas público-privadas, se manifiestan como casos aislados e impactan al sector cultural de forma indirecta. Identificamos a España como un sujeto de interés en la promoción del turismo y el patrimonio de países que presentan activos similares de ocio. En un futuro,

España podría valerse de su experiencia para tutelar a otros países mediterráneos en una transformación económica.

Sin embargo, en los últimos años las inversiones por parte de cadenas hoteleras, aerolíneas y demás compañías han disminuido notablemente por los mismos motivos que se han visto disminuidas las actuaciones público-privadas. A pesar de ello, a medida que se atenúan las dificultades políticas, es previsible un repunte de la inversión en estas economías en los próximos años.

7. Conclusiones

Podemos determinar que la crisis económica de los últimos años ha conformado todo el marco de cooperación para el desarrollo a nivel internacional. Dentro de las contribuciones realizadas por países donantes, el elemento cultural ha sido uno de los más débiles ante un ejercicio de descartes y priorizaciones. Paradójicamente, es precisamente la cultura un factor esencial para fortalecer las esferas de interacción pública y de desarrollo humano para hacer frente al fenómeno homogeneizador de la globalización. La clara contraposición de las oportunidades de divulgación y difusión cultural

Sin embargo, la cultura atraviesa un momento crucial para el entendimiento de su papel en el espacio público. La globalización es un fenómeno que ayuda a la difusión de elementos creativos de la cultura, pero también amenaza con originar sociedades cada vez más homogéneas y desprendidas de los elementos que las identifican. La diversidad cultural encuentra un enemigo en los monopolios de comunicación que limitan el diálogo y la promoción cultural.

Por otra parte, el sector cultural tiene la peculiaridad de que no debe ser valorado exclusivamente en relación con su retorno económico, sino que se ha de perseguir un marco institucional que fomente la diversidad a pesar de las ineficiencias. El valor de las medidas culturales reside en que esté alineado con los ideales de la comunidad.

España se ha enfrentado a una situación inestable en los últimos años en el panorama político, lo que ha retrasado la toma de decisiones relativa a los Presupuestos Generales del

Estado. Analizando los últimos datos disponibles acerca de esta cuestión, extremos las siguientes observaciones respecto a la Ayuda Oficial al Desarrollo española:

- España se encuentra en un momento de recuperación económica y aumenta la ayuda presupuestada tanto a nivel nacional como autonómica, aunque aún se encuentra lejos de las cifras de los años previos a la crisis.
- El modelo territorial en España condiciona la estructura de estas ayudas, estableciendo una diferenciación entre ayuda centralizada y descentralizada. Esta estructura apenas ha cambiado desde antes de la crisis.
- La mayor parte del presupuesto destinado a Ayuda Oficial al Desarrollo se canaliza a través del Ministerio de Hacienda Pública en forma de contribuciones obligatorias a la Unión Europea y otros organismos internacionales. Por lo tanto, el gobierno de España establece una preferencia por la ayuda multilateral sobre la ayuda bilateral.
- Frente al crecimiento de las contribuciones a organismos internacionales y de los instrumentos reembolsables de deuda, el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, se ve privado de recursos suficientes para cumplir con los objetivos. Además, la AECID como principal elemento de cooperación internacional, es la agencia de este ministerio que menos recursos recibe. El Instituto Cervantes, también dependiente de este ministerio, recibe mayor atención que la AECID en estos presupuestos y, aunque su labor se centra en la cultura, no todos sus proyectos pueden considerarse ayuda al desarrollo.

En lo relativo a los tipos de ayuda que requieren de contribución privada, es reseñable que se trata del modelo en alza junto con el multilateralismo para la cooperación española. No obstante, este crecimiento sucede a un momento de alta inestabilidad social y política en el norte de África o Oriente Próximo, en el que han convergido una crisis demográfica de refugiados y migrantes, las Primaveras Árabes y el surgimiento de grupos

terroristas como DAESH. Estos factores han determinado que las inversiones y labores de RSC de las empresas se desviasen a destinos más seguros.

Como reflejan los informes y diagnósticos de la UNESCO respecto a varios proyectos de promoción y restauración, cada vez son más frecuentes el uso de las nuevas tecnologías para evaluar y reconstruir, y de las redes sociales para difundir. Es así, por ejemplo, la impresora 3D una herramienta de gran valor para la arqueología. En este ámbito, España tiene la oportunidad de movilizar su conocimiento contenido en instituciones de enseñanza como las universidades para extender y optimizar el uso de las TIC. Este es un tipo de asistencia técnica que podría ofrecer retornos inmediatos y muy abundantes, por lo que es también un gran atractivo para atraer inversión privada y público-privada además de la Ayuda Oficial al Desarrollo de las instituciones.

Por último, y a modo de reflexión, incluimos el caso real y más conocido de la destrucción del patrimonio cultural en el Mediterráneo en los últimos años: la destrucción de la ciudad de Palmira, en Siria. Con el conflicto armado en la región tras la Primavera aparecieron otras amenazas para el patrimonio histórico y arqueológico, como bombardeos intencionados, los saqueos y la voladura de monumentos. Frente a ello, las autoridades de países colindantes, organizaciones y otros actores internacionales han tomado medidas concretas para impedir el tráfico de objetos y la protección de algunos lugares (Cheikhmous, 2014). Los ordenamientos jurídicos de la UNESCO para la protección del patrimonio fueron desoídos y las medidas han demostrado ser insuficiente para impedir el avance de la destrucción.

Palmira es un lugar de gran interés cultural por su antigüedad, las poblaciones cristianas y musulmanas que allí convivieron, su relevancia en las rutas comerciales y el importante legado grecorromano en manifestaciones artísticas. Entre 2001 y 2015, estos bienes fueron dañados por los grupos radicales y terroristas, causando una invaluable pérdida. La ciudad de Palmira se convirtió a partir de 2012 en una base militar del ejército del régimen, destruyendo la rica zona arqueológica y transformándola en un campo de batalla. En ningún momento se planteó esta base como una protección para los

monumentos, sino que el ejército sirio destruía conscientemente estos bienes patrimoniales y permitía a los saqueadores causar irreparables daños.

En mayo de 2015, DAESH se hizo con el control de la ciudad y anunció su intención de parte del patrimonio restante, incluyendo templos y estatuas monumentales, mientras que otras construcciones fueron dañadas durante el combate y la ocupación del ejército sirio. Especialmente grave es el hecho que los saqueos fueron en parte financiados por capitales europeos y norteamericanos que, con el fin de enriquecer sus colecciones privadas, terminaban por financiar a los grupos extremistas que comerciaban con objetos de valor. (Fajardo et al., 2017).

En marzo de 2016, Palmira fue recuperada y comenzaron los planes de reconstrucción del sitio arqueológico, aunque no existe suficiente cooperación y financiación internacional. La reconstrucción física de este lugar está vinculada con la reconstrucción de la identidad de la comunidad y pueblo sirio y, a pesar de ello, los planes de restauración aún son inciertos y el patrimonio es relegado de nuevo a un segundo plano. (Fajardo et al., 2017).

Con este ejemplo pretendemos ilustrar el caso más extremo de destrucción y cómo se refleja escasamente en la intervención internacional. La recuperación de este patrimonio caminaría en favor del consenso social local y podría representar una fuente de ingresos gracias al turismo y, sin embargo, no se considera al patrimonio cultural como un objeto de protección o reconstrucción prioritario, además de que se permite la violación de la legislación internacional vigente en lo relativo al asunto sin mayores consecuencias.

España, por su parte, no tiene un papel especialmente relevante en la reconstrucción de este u otros sitios de interés destruidos por el conflicto. No obstante, como miembro europeo y del CAD, así como país mediterráneo tiene una obligación moral y prácticamente fraternal con los pueblos deprimidos que ven destruida su memoria a las orillas de este mar común, cuna de la civilización y cultura occidentales.

8. Bibliografía

- AECID (2019). *AECID Cultura*. Acceso desde <http://www.aecid.es/ES/cultura/cultura-y-desarrollo/patrimonio-para-el-desarrollo>
- AECID (2019). *Cultura y Desarrollo*. Acceso desde <http://www.aecid.es/ES/cultura/cultura-y-desarrollo>
- AECID (2019). *Programa ACERCA de Capacitación para el Desarrollo en el Sector Cultural*. Acceso desde <http://www.aecid.es/ES/cultura/cultura-y-desarrollo/programa-acerca>
- AECID (2019). *Programa Masar*. Acceso desde <http://www.aecid.es/ES/dónde-cooperamos/norte-de-africa-y-oriente-medio/programa-masar>
- AECID (2019). *Objetivos. Patrimonio para el desarrollo*. Acceso desde <http://www.aecid.es/ES/cultura/cultura-y-desarrollo/patrimonio-para-el-desarrollo/objetivos>
- AECID (2013). *Plan Estratégico de la Agencia Española De Cooperación Internacional Para El Desarrollo AECID 2014–2017*. Acceso desde http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Planificación/Plan_Estrategico_AECID_2014-2017_.pdf
- AECID (2005). *II Plan Director de la Cooperación española 2005-2008*. Acceso desde http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Planificación/Plan_Director0508_Esp.pdf
- African Union (2015). *Agenda 2063. The Africa we want*.
- Alarcón García del Real, M. (2015). *La imagen e instrumentalización de la política de cooperación española*. Universidad Pontificia de Comillas.
- Ayllón, B. (2007). *La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales*. *Carta internacional*, 2(2), 32-47.

- Banco Mundial (2016). *Yes, Culture Matters for Economic Development*. Banco Mundial. Acceso desde <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2016/03/28/yes-culture-matters-for-economic-development>
- Berriane, M. (2001). *Tourism, culture and development in the Arab Region. Supporting Culture To Develop Tourism*, UNESCO's World Decade For Cultural Development Research, Paris: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.
- Cheikhmous, A. (2014). *Siria, la destrucción sistemática del patrimonio*. Afkar/Ideas, 43.
- CODESPA (2013). Metodología SUMA para el fortalecimiento de Organizaciones de Base. Proyecto SUMA. Acceso desde <https://www.codespa.org/app/uploads/fortalecimiento-organizaciones-base-enfoque-desarrollo-base-proyectos-generacion-ingresos.pdf>
- Consejo de la Unión Europea (2005). Estrategia de la Unión Europea contra el Terrorismo. Bruselas. Acceso desde <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?f=ST+14469+2005+REV+4&l=es>
- Consejo Europeo (2003). *Una Europa segura en un mundo mejor: Estrategia Europea De Seguridad*. Bruselas. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>
- Delgado, J., y Sáenz, A.(2015). *Un recuerdo incierto: Bandung ante la nueva arquitectura de la Cooperación Sur-Sur en África*. Humania del Sur: Revista de Estudios Latinoamericanos, Africanos y Asiáticos, 10(19), 69-89.
- EFE (2018). *Ministros de Cultura del Mediterráneo impulsan diálogo y cooperación*. Agencia EFE. Acceso desde <https://www.lavanguardia.com/politica/20180921/451942181441/ministros-de-cultura-del-mediterraneo-impulsan-dialogo-y-cooperacion.html>
- Fajardo, M. E. M., López, M. M., & Estrada, A. G. (2017). *Terrorismo y Patrimonio Cultural: destrucción y recuperación de los Budas de Bamiyán y del Sitio de Palmira*. CONTEXTO. Revista de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Autónoma de Nuevo León, 11(15).

- García de Yébenes Castro, F. (2016). *Posicionamiento occidental en torno a DAESH. Corrientes y valoración de su legitimidad*. Universidad Pontificia de Comillas
- Gil, M. (2015). *Crisis de refugiados, ¿un buen momento para reflexionar sobre las políticas de cooperación internacional?* Ágora. Acceso desde <https://www.agorarsc.org/crisis-de-refugiados-un-buen-momento-para-reflexionar-sobre-las-politicas-de-cooperacion-internacional/>
- Gómez, M., Parra, C., Alemán, L. y Rísquez, M. (2018). *El colapso de la cooperación española en el siglo XXI y nuevos horizontes en el marco de la Agenda 2030*. Economistas Sin Fronteras
- Gómez Galán, M. y Sahahuja, J.A. (1999): *El sistema internacional de cooperación al desarrollo*, Madrid, CIDEAL.
- Delgado, L. y Figueroa, M. (2008) *Los compromisos internacionales de España en materia de cultura*. Real Instituto Elcano. N° 4/2008
- De la Escalera, C. M. (1955). La Conferencia de Bandung, sus conclusiones y su posible alcance. *Revista de Política Internacional*, (22).
- Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (2018). *Avance de Ayuda Oficial al Desarrollo. Año 2018*. Acceso desde https://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/avance_de_la_aod_espanola_-_ano_2018.pdf
- Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (2015). *Evaluación del Programa Patrimonio para el Desarrollo (2006-2013)*. Acceso desde <http://www.oecd.org/derec/spain/AECID-heritage-base-exec-sum.pdf>
- Monsalve, L. (2011). *Gestión del Patrimonio Cultural y Cooperación Internacional*. Editado por la Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo y la Universidad de San Buenaventura. Medellín.
- OECD (2019). *What we do and how - OECD*. Acceso desde <http://www.oecd.org/about/whatwedoandhow/>
- OECD (2018). *What is ODA?* Acceso desde <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/What-is-ODA.pdf>

- Oliví, I., y Pérez, A. (2019). *España: la paradoja de un donante cumplidor*. Análisis del Real Instituto Elcano (ARI), (14), 1.
- Paikin, D. (2013). *Los orígenes del fundamentalismo islámico*. Consejo Nacional de Investigadores.
- Pascual, J. (2006). *Ideas clave sobre la Agenda 21 de la cultura*. Plan Estratégico de Cultura de Barcelona.
- PNUD (2015). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Acceso desde <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>
- Rey, G. (2002). *Cultura y Desarrollo Humano: Unas relaciones que se trasladan*. Revista Digital de Cultura Pensar Iberoamérica.
- ONU (1945) *International Economic and Social Cooperation Charter of the United Nations* Available at: <http://www.un.org/en/sections/un-charter/chapter-ix/>
- ONU (2019). *Goal 11*. Sustainable Development Knowledge Platform. Retrieved from <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg11>
- UNDP (1990) *Human Development Report 1990*. Acceso desde: <http://hdr.undp.org/en/2018-update>
- UNESCO. (2019). *UNESCO in brief*. Acceso desde <https://en.unesco.org/about-us/introducing-unesco>
- UNESCO. (2019). *Projects*. Unesco Transparency Portal. Acceso desde https://opendata.unesco.org/projects?activity_status=2
- UNESCO (2018). *La UNESCO y el Banco Mundial se comprometen a tener en cuenta la cultura en la reconstrucción y recuperación urbana*. UNESCO. Acceso desde <https://es.unesco.org/news/unesco-y-banco-mundial-se-comprometen-tener-cuenta-cultura-reconstruccion-y-recuperacion-urbana>
- UNESCO (2005). *Convención Internacional sobre la Protección de la Diversidad en los Contenidos Culturales y las Expresiones Artísticas*. Acceso desde <http://www.unesco.org/new/es/culture/themes/cultural-diversity/cultural-expressions/the-convention/convention-text/>

- UNESCO (2001). *Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural*. Acceso desde http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13179&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html
- UNESCO (1998). *Conferencia Intergubernamental sobre Políticas Culturales para el Desarrollo*. Acceso desde http://www.lacult.unesco.org/docc/1998_Conf_Intergub_sobre_pol_cult_para_des.pdf
- UNESCO (1982). *Declaración de México sobre las Políticas Culturales*. Conferencia mundial sobre las políticas culturales. Acceso desde https://culturalrights.net/descargas/drets_culturals400.pdf
- Unión Europea (1996). *Directiva 96/9/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 1996, sobre la protección jurídica de las bases de datos*. Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. Acceso desde http://www.culturaydeporte.gob.es/legislacionconvenio/legislacion/directiva_parlamento_consejo_96_9.pdf
- Virella Gomes, A. (2015). *Primavera árabe y Europa: de los lamentos a la cooperación*. El País. Disponible en https://elpais.com/elpais/2015/03/31/planeta_futuro/1427802939_632227.html
- Zamorano, M. M., y J. Rius Ulldemolins (2016) *¿La Diplomacia Cultural, Una Política De Estado? Articulación Y Descoordinación Intergubernamental En La Acción Cultural*

ANEXO 1. Características técnicas acordadas por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE

1. Son proporcionadas por organismos oficiales, tanto gobiernos centrales como regionales o locales, o por sus organismos ejecutivos.
2. Cada una de las transacciones se administra con el principal objetivo de promover el desarrollo y el bienestar económico de los países beneficiarios.
3. Es de carácter concesional y conlleva un elemento de donación de al menos el 25%.
4. Estos flujos cuentan como AOD tanto si se dirigen de forma bilateral, a un país específico, o multilateral, como los fondos que, por ejemplo, España destina a las agencias de desarrollo del sistema de Naciones Unidas.

ANEXO 2. Principales canalizadores de ayuda multilateral

Fuente: Economistas Sin Fronteras, 2018

