

## La ayuda oficial para el desarrollo de España con Palestina desde el inicio del proceso de Oslo: ¿una apuesta por la construcción de paz liberal?

Spanish Official Development Aid to Palestine since the beginning of the Oslo Process: Contributing to peacebuilding?

Lucía LÓPEZ ARIAS

Universidad de Granada

[lucia.ugr@gmail.com](mailto:lucia.ugr@gmail.com)

<https://orcid.org/0000-0003-0666-9453>

Diego CHECA HIDALGO

Universidad de Granada

[diegoch@ugr.es](mailto:diegoch@ugr.es)

<https://orcid.org/0000-0002-3269-0240>

Recibido 21/03/2022. Aceptado 11/05/2022

**Para citar este artículo:** Lucía LÓPEZ ARIAS y Diego CHECA HIDALGO (2022): “La ayuda oficial para el desarrollo de España con Palestina desde el inicio del proceso de Oslo: ¿una apuesta por la construcción de paz liberal?” en *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, 32, pp. 144-174.

**Para acceder a este artículo:** <https://doi.org/10.15366/reim2022.32.009>

### Resumen

Este artículo explora la cooperación para el desarrollo de España con Palestina desde los inicios de la década de 1990 hasta 2019, dada la importante relevancia que ha tenido esta región para la política exterior española durante ese periodo. Se han definido las principales características de la cooperación española hacia la región y se muestra la evolución de la Ayuda Oficial para el Desarrollo del Estado español con Palestina, tanto en volumen como en modalidad de ayuda y sectores de la cooperación destacados, examinando sus continuidades y discontinuidades a través de las distintas

REIM Nº 32 (junio 2022)

ISSN: 1887-4460



legislaturas de Gobierno. Finalmente, el artículo destaca la utilización de las herramientas de ayuda para la aplicación de políticas de construcción de paz liberal en Palestina e Israel.

**Palabras clave:** España, Palestina, Construcción de Paz, AOD, Cooperación para el Desarrollo.

## Abstract

This article explores Spain's development cooperation towards Palestine from the early 1990s to 2019, by taking into account the important relevance that this region had for Spanish foreign policy during that period. Throughout the paper, the main characteristics of Spanish cooperation towards the region are defined, presenting the evolution of Spain's Official Development Aid towards Palestine, both in volume and in aid modality and outstanding cooperation sectors, examining its continuities and discontinuities through the different government legislatures. Finally, the article highlights the use of aid tools for the implementation of liberal peacebuilding policies towards Palestine and Israel.

**Keywords:** Spain, Palestine, Peacebuilding, ODA, Development Cooperation.

## Introducción

Este artículo explora la cooperación para el desarrollo de España con Palestina, desde los inicios de la década de 1990, valorando su utilización como herramienta de acción exterior de los distintos gobiernos del país en sus políticas de construcción de paz hacia la región. La investigación se ha centrado en el análisis de los esfuerzos e iniciativas políticas y sociales dirigidas a la promoción de la construcción de paz en Palestina<sup>1</sup> e Israel, identificando sus principales características y evaluando su impacto. Para ello se realiza un estudio diacrónico tomando como referencia la evolución de la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) del Estado destinada a Palestina en las diferentes legislaturas del Gobierno de España, prestando especial atención a la ayuda de la Administración General del Estado y gestionada principalmente por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), por ser éste el actor donante más notable.

El escenario de Palestina e Israel ha sido muy relevante para la acción exterior española en las últimas décadas, como prueba la implicación de España para albergar la Conferencia de Paz de Oriente Medio en Madrid en 1991 o que Palestina haya sido un territorio geográfico prioritario en todos los planes directores de la cooperación española desde el año 2000. Esta atención del Estado español hacia la región está relacionada con el tradicional interés de la política exterior española hacia Oriente Medio, ya desde los tiempos de la dictadura franquista, y también con la construcción de la acción exterior de la Unión Europea en la que España se preocupó por incorporar una dimensión mediterránea a través del proceso de Barcelona, dada la importancia que tienen la estabilidad y el desarrollo de esta región para el Estado español. Además, en la sociedad española ha existido un fuerte movimiento de solidaridad con la población palestina que se ha articulado con partidos políticos y movimientos sociales, lo que ha permitido que se genere una cierta confluencia

---

<sup>1</sup> El término de Palestina será utilizado para referirnos a los Territorios Palestinos Ocupados (TPO), que cubren las áreas de Cisjordania, la Franja de Gaza y Jerusalén Este. En 2012, la Asamblea General de Naciones Unidas otorgó a Palestina el estatuto de Estado observador no miembro.

de intereses entre las administraciones públicas (central, autonómicas y locales) y las organizaciones de la sociedad civil, en torno a la necesidad de dedicar importantes recursos de la cooperación española a la población palestina.

Ante este contexto, los objetivos de esta investigación son, en primer lugar, determinar las características que han definido la acción exterior y de cooperación de España con Palestina desde la década de 1990. En segundo lugar, estudiar la evolución de la AOD del Estado español con Palestina desde 1997 hasta 2019, tanto en volumen como en modalidad de ayuda y sectores de la cooperación destacados, examinando sus continuidades y discontinuidades a través de las distintas legislaturas de Gobierno y, en particular, prestando atención a las políticas públicas de construcción de paz en la región. Finalmente, esta investigación pretende valorar la utilización de las herramientas de ayuda para el desarrollo de una política de construcción de paz en Palestina e Israel en el marco de la acción exterior española.

La metodología empleada para la realización de este estudio ha requerido la utilización de las bases de datos que ofrece la AECID a través de su portal web Info@OD, el cual contiene la información relativa a las cifras globales de la cooperación española. El acceso a esas bases de datos ha permitido obtener la información relativa a las cuantías de la AOD para Palestina y clasificarlas por sectores, instituciones financiadoras y entidades canalizadoras de la ayuda. Dado que el portal Info@OD solamente facilita datos relativos al periodo 2007-2019, ha sido necesario acudir a otras fuentes para completar la información sobre el periodo precedente, implicando la exhaustiva revisión de los volcados de datos e informes de seguimiento de la AOD y de los Planes Directores de la Cooperación Española que la AECID publica anualmente<sup>2</sup>.

De esta manera se han calculado las cifras globales de la AOD española destinada a Palestina y se ha registrado la información según la vía de canalización de la ayuda (bilateral, multilateral o multilateral) y los sectores de intervención de la cooperación establecidos por las directrices del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico<sup>3</sup>. Además, la investigación se ha completado mediante el análisis de numerosas fuentes documentales primarias, que incluyen informes de organizaciones del ámbito de la cooperación tanto gubernamentales como no gubernamentales, y secundarias, a partir de una amplia literatura científica sobre la acción exterior española, los enfoques de construcción de paz y la cooperación internacional con Palestina.

## Políticas de construcción de paz en la sociedad internacional

La cooperación para el desarrollo en Palestina ha estado condicionada por el proceso de Oslo y los acuerdos que, desde inicios de la década de 1990, alcanzaron la Organización de Liberación de Palestina (OLP) y el Estado de Israel para el reconocimiento mutuo y la creación de la Autoridad Nacional Palestina (ANP) en los territorios ocupados. Las negociaciones, con la mediación internacional, establecieron un marco de relaciones entre las partes que ha afectado de manera determinante a la ayuda dirigida a la región.

---

<sup>2</sup> Los datos comprendidos entre los años 1997-2011 corresponden a la AOD neta desembolsada y han sido recopilados de las bases de datos en archivo Excel ofrecidas por la AECID y de las tablas estadísticas disponibles en los informes de seguimiento del PACI para los años 2005 (p. 187), 2006 (p. 198), 2007 (p. 224) y 2008 (p. 234), disponibles en <https://bit.ly/38UHB4P> [consulta: 18 de febrero de 2022]. Las cifras de la ayuda multilateral entre 1997 y 2003 han sido extraídas del informe del IECAH (Núñez y Thieux, 2011: 21). Para los datos a partir del año 2012 se utiliza la nueva medida de cómputo de la AOD basada en el cálculo del Elemento de Donación (*Grant Element*) y han sido recopilados del portal web info@AOD.

<sup>3</sup> El Comité de Ayuda al Desarrollo establece un sistema de registro de la AOD por sectores, conocido como Creditor Reporting System, obligando a los países donantes a clasificar su ayuda en unos determinados sectores de intervención. AECID (s.f): *Listado de sectores CRS con sus descripciones. Directrices para el establecimiento de los Creditor Reporting System (CRS)*, disponible en <https://bit.ly/3KROAsQ> [consulta: 18 de febrero de 2022].

El proceso de Oslo diseñó un escenario donde se pretendía reducir la violencia entre los actores en conflicto, apostando por un modelo de construcción de paz basado en los enfoques liberales dominantes (López Arias, 2018). Desde estas premisas, las políticas desarrolladas por las partes y por la comunidad internacional comprometida con la paz en la región se dirigieron hacia el fortalecimiento institucional de la ANP e, inicialmente, al desarrollo de estructuras políticas y económicas liberales.

El concepto "construcción de paz" surgió en el ámbito de la Investigación para la Paz, de la mano de Johan Galtung (1976), vinculándolo a la erradicación de las causas de fondo que provocaban la violencia en el contexto de conflictos armados. Para él, esa paz se podía entender de manera minimalista, entendida como la ausencia de violencia directa o de guerra, a la que llamaba paz negativa, o de manera maximalista, añadiendo también la ausencia de violencia estructural y la presencia de justicia social, a la que llamaría paz positiva (Galtung, 1969: 167-192).

Con el fin de la Guerra Fría y el lanzamiento en 1992 del documento "Un Programa para la Paz" por el Secretario General de Naciones Unidas, Boutros Boutros-Ghali, la construcción de paz se convirtió en uno de los conceptos principales usados en el marco de las Relaciones Internacionales y, tanto Naciones Unidas como la mayoría de los actores internacionales, bilaterales y multilaterales, fueron adoptándolos paulatinamente.

El concepto, que se iría estandarizando y homogeneizando en los siguientes años, hacía alusión a un tipo de intervenciones internacionales complejas que combinaban aspectos tradicionales, como el mantenimiento de la paz, con otros de carácter político, económico o social, que tenían como objetivo institucionalizar la paz tras la finalización de un conflicto armado (Call y Cousens, 2008, 3). Estas intervenciones, que pretendían promover la estabilidad y la construcción de una paz duradera y sostenible en países que sufrían conflictos armados, incluían acciones como el envío de tropas internacionales, el desarme y la desmovilización de excombatientes, la celebración de elecciones como forma de democratización o el desarrollo de políticas macroeconómicas liberales.

De esta manera, la práctica internacional aceptó la idea de que promover la "liberalización" en países que experimentaban o habían experimentado conflictos armados ayudaría a crear las condiciones para una paz estable y duradera (Paris 2004, 5). En este sentido, la comunidad internacional asumía una determinada noción de paz a la que se denomina liberal. El marco de la paz liberal incluye cuatro corrientes principales de pensamiento influenciadas por los antecedentes y debates clave de la teoría internacional: La "paz del vencedor", la "paz institucional", la "paz constitucional" y la "paz civil". Por tanto, la paz liberal es heredera de antiguos argumentos de la teoría realista, de postulados idealistas y liberal internacionalistas, de los idearios liberales Kantianos y del pensamiento liberal sobre individualismo y derechos (Richmond, 2006: 293-296).

Estas ideas se materializaron en propuestas como la teoría de la paz democrática desarrollada por Doyle (1983) que afirmaba la tesis de la menor tendencia de las democracias liberales a entrar en conflicto armado entre sí (Peñas, 1997). Así, la creación de sistemas políticos democráticos permitiría reducir la posibilidad de conflictos armados interestatales, pero también internos, al ser sistemas que permiten una mayor participación de la ciudadanía y garantiza mayores derechos civiles y políticos. Mientras, las reformas dirigidas a favorecer la extensión de la economía de mercado generarían condiciones adecuadas para un crecimiento económico a largo plazo (Paris,

2018). En la práctica, el consenso internacional para la construcción de paz asume la materialización de esa paz liberal a partir de la consolidación del Estado; la promoción de la democracia, los derechos humanos, la sociedad civil y, en general, los valores liberales, y la instauración de una economía de libre mercado insertada en el sistema económico global neoliberal (Zirion Landaluze y Pérez de Armiño, 2019: 21-22).

Las políticas de construcción de paz liberal que se han puesto en marcha en la sociedad internacional han generado un profundo debate en la comunidad científica (Newman, Paris y Richmond 2009; Richmond y Franks 2009; Paris 2010; Cooper, Turner y Pugh 2011) y han sido objeto de profundas críticas desde posiciones ubicadas en el posestructuralismo, los estudios poscoloniales, el feminismo y la teoría crítica (Pérez de Armiño y Zirion Landaluze 2019). Por un lado, se cuestiona la universalidad de los valores liberales puesto que se han construido desde postulados ideológicos occidentales (Mac Ginty y Richmond 2013). También se le acusa de ignorar la organización sociopolítica de muchas sociedades que no descansan en un Estado institucionalizado y centralizado (Roberts 2011, 11) o de imponer un sistema económico que suele tener abundantes efectos negativos sobre la población pero permite consolidar a escala mundial la globalización neoliberal y la economía de mercado, siendo parte del conjunto de instrumentos de gobernanza global al servicio de las pretensiones hegemónicas de las potencias occidentales (Duffield 2007). En general, estas políticas de construcción de paz liberal se consideran unas intervenciones internacionales que tienen un carácter coercitivo e impositivo sobre los actores locales y son decididas mediante acuerdos entre élites situadas en el Norte global, ignorando los intereses, necesidades, identidades, cultura, normas y liderazgos locales (Richmond 2008: 295-300).

En definitiva, podemos considerar que este modelo de construcción de paz se basa en lo que Galtung denominaba como paz negativa, centrándose en detener los conflictos armados o prevenir el recurso a la violencia por los actores en disputa. Parece que en muchos casos los marcos establecidos por los actores internacionales a través de estas políticas de construcción de paz liberal son insuficientes para dar respuesta a las necesidades humanas de las poblaciones locales, puesto que no prestan atención a sus circunstancias concretas ni y al contexto histórico, y tienden a ignorar las causas de los conflictos y la desigual distribución del poder (Mac Ginty y Richmond 2013). De este modo se imponen modelos económicos, políticos y sociales exógenos que ejercen una gran violencia estructural y cultural sobre ellas.

Por el contrario, las perspectivas críticas con este modelo de construcción de paz plantean la necesidad de utilizar concepciones más cercanas a las planteadas por Galtung con su paz positiva, que vinculaba el concepto a la justicia, a la satisfacción de las necesidades humanas y a la cultura, dando lugar a un cambio de paradigma fundamental en la construcción de la paz, desde un enfoque estatocéntrico basado en la *realpolitik*, a uno postestructuralista-emancipador (Richmond 2008). En este sentido, también resulta necesario tener en cuenta las aportaciones de John Paul Lederach que entiende esa construcción de paz desde la transformación de las estructuras y relaciones que generan violencia y, junto a Galtung, considera fundamental trabajar desde el ámbito local y ofrecer un notorio protagonismo a la sociedad civil (Lederach 1996; 1998). En las políticas de construcción de paz elaboradas desde posiciones críticas con los enfoques tradicionales, la justicia y la protección de los derechos humanos son componentes explícitos muy importantes para crear condiciones de paz positiva, dado que su negación permite el mantenimiento de relaciones de poder y estructuras políticas, económicas o sociales injustas y desequilibradas que pueden ejercer violencia sobre parte de los actores en conflicto (Parlevliet, 2009).

## **La acción exterior de España hacia Oriente Medio y la apuesta por la construcción de paz liberal en Palestina.**

La acción exterior española hacia Palestina es parte de las relaciones que España ha establecido con el mundo árabe a lo largo de su historia reciente. Estas relaciones son uno de los ejes prioritarios de la acción exterior española en época contemporánea, aunque no fue hasta el final de la II Guerra Mundial cuando incluyó al conjunto de la región (Hernando de Larramendi, 2014). El aislamiento que sufrió la dictadura franquista después de la II Guerra Mundial y la hostilidad israelí hacia la inclusión de España en sistema internacional, llevó a los gobiernos españoles de la época a poner en marcha unas políticas de aproximación hacia América Latina y Oriente Medio. En este último caso, dichas políticas se basaron en el mito construido por el régimen de “la tradicional amistad hispano-árabe”, un discurso que formó parte de la retórica diplomática hasta la consolidación de la democracia en España (González González, 2007).

Las políticas impulsadas por los gobiernos españoles consiguieron la mediación de los Estados árabes ante EE.UU. para poner fin al aislamiento internacional del régimen, su respaldo a la incorporación de España a la ONU y garantizaron el suministro energético, todo ello a cambio de su apoyo a las posiciones árabes en torno a la “cuestión palestina” (Álvarez-Ossorio, 2019: 225-226). En las décadas siguientes, España condenó la ocupación de territorios árabes durante la guerra de los Seis Días (1967), fue contraria al uso de las bases militares de EE.UU. en territorio español para proporcionar ayuda a Israel en la guerra de Yom Kippur (1973) y apoyó las resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre el derecho a la autodeterminación del pueblo palestino y sobre el reconocimiento de la Organización para la Liberación de Palestina como su representante legítimo (1974) (Barreñada et al., 2018: 135).

Durante el proceso de transición democrática las relaciones con el mundo árabe y las posiciones propalestinas fueron mantenidas, aunque los contactos con Israel aumentaron hasta establecerse relaciones diplomáticas en 1986, hecho que modificaba la política que había prevalecido durante la dictadura franquista y los primeros años de transición y que resultaba coherente con el respaldo del Estado español a las resoluciones de la ONU (Oliván, 2003: 51). Este cambio fue presentado como necesario para la adhesión de España a las Comunidades Europeas y como una herramienta necesaria para que Madrid pudiese jugar un papel más activo en la búsqueda de una solución al conflicto de Oriente Medio (Hernando de Larramendi, 2014: 44). La integración de España en las Comunidades Europeas en 1986 incorporó las relaciones con el mundo árabe a la agenda de Bruselas y redefinió los intereses españoles, añadiendo una vertiente multilateral a la lógica bilateral dominante hasta entonces en las relaciones hispano-árabes. El proceso de Barcelona, iniciado en 1995, fue el marco de cooperación euro-mediterránea que sirvió para intensificar las relaciones entre los países de las dos orillas y avanzar en dinámicas de buena vecindad.

En ese contexto, en 1991 Madrid fue elegida para albergar la Conferencia Internacional de Paz, escenario donde se sentaron las bases para el inicio del proceso de Oslo. Desde entonces, la acción exterior española hacia Palestina fue guiada por el apoyo manifestado por sus distintos Gobiernos a las resoluciones de la ONU para la resolución pacífica del conflicto árabe-israelí, defendiendo la creación de un Estado palestino soberano e independiente sobre los territorios ocupados por Israel en 1967: Jerusalén Oriental, Cisjordania y la franja de Gaza.

En este sentido, la posición de España en el conflicto árabe – israelí ha sido partícipe de las principales líneas de las políticas de la comunidad internacional y Naciones Unidas para la abordar este problema. Ya desde el Plan de Partición adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1947, las resoluciones de Naciones Unidas y las iniciativas internacionales se han sucedido para propiciar la paz en esta región<sup>4</sup>. En un primer momento, los esfuerzos se centraron en lograr acuerdos bilaterales entre los países árabes e Israel. Sin embargo, a partir de los Acuerdos de Oslo de 1993, la comunidad internacional ha apostado por un modelo de construcción de paz liberal (Franks, 2009). Como afirma Mandy Turner, el modelo es similar al desarrollado por otras intervenciones de construcción de paz en distintas geografías, pero el contexto donde opera “está sujeto a la ocupación y a las prácticas de colonización de Israel” (Turner, 2012: 494). De hecho, numerosos autores defienden que este marco de construcción de paz ha jugado un importante rol en el ensamblaje de las prácticas coloniales impuestas sobre Palestina, como parte de la misión civilizatoria de “desarrollo” de la población local y su preparación para la creación de un Estado (Ciarán Browne, 2021; Le More, 2008; López Arias, 2018; Turner, 2012). Desde la firma de los Acuerdos de Oslo, la mayoría de las subsiguientes iniciativas internacionales de paz, como el Memorandum de Wye River (1998), la Cumbre de Camp David (2000), la Hoja de Ruta para la Paz (2003), la Cumbre de Sharm el-Sheikh (2005) o la Cumbre de Annapolis (2007), reanudación de ésta en las conversaciones con Barack Obama y John Kerry entre 2009 y 2014 y el llamado Acuerdo del Siglo de Donald Trump de 2019, han estado encajadas en el marco de la paz liberal, sin que ninguna de estas iniciativas haya conseguido llegar a un acuerdo final y a una solución justa para las partes en conflicto

La firma de los Acuerdos de Oslo no alteró el mantenimiento de la cuestión palestina como un eje fundamental de la política exterior española hacia Oriente Medio, tanto para los gobiernos del partido socialista como para los gobiernos del Partido Popular. Sin embargo, aunque formalmente esta política exterior ha mantenido una posición de apoyo a las legítimas reivindicaciones palestinas y a su derecho a la autodeterminación, y de rechazo de la ocupación militar israelí, España aceptó respaldar un proceso de negociaciones entre los representantes palestinos y el Estado de Israel que se alejó paulatinamente del marco establecido por la ONU para la resolución del conflicto y dio oxígeno al proyecto colonial (Oliván 2003). Visto en retrospectiva, el proceso de Oslo y la construcción de una paz liberal en Palestina no parece haber generado una mejora de la satisfacción de las necesidades de la población que habita la región ni ha generado una paz positiva o una paz justa, puesto que no ha finalizado la ocupación militar del territorio, no se ha creado un estado soberano y el modelo económico y político desarrollado parece fallido (Álvarez-Ossorio, 2007; Khalidi y Samour, 2011; ; Abu Tarbush, 2012, 2013; Tabar y Salamanca, 2014; Hilal, 2015; Haddat, 2018; Barreñada y Abu Tarbush, 2021).

En este contexto, desde 1993, España ha desplegado una acción exterior que se ha materializado principalmente en actuaciones político-diplomáticas ligadas al proceso de Oslo y en políticas de cooperación hacia Palestina. En muchos casos, estas políticas no iban dirigidas únicamente hacia la promoción del desarrollo o la distribución de ayuda humanitaria, sino que también estaban encaminadas al respaldo de las negociaciones para la resolución del conflicto y al apuntalamiento de la acción diplomática española (Barreñada et al., 2018: 163).

Los inicios de la cooperación bilateral de España con Palestina pueden rastrearse hasta 1987 y, desde la década de 1990, los territorios ocupados y la población palestina son reconocidos como prioritarios para la ayuda española. De hecho, el aumento del volumen de la cooperación internacional con Palestina a partir de 1994 coincide con la puesta en marcha del proceso de Oslo. Así, la cooperación española participó en la financiación internacional de la nueva Autoridad Nacional Palestina y asumió que esa ayuda era imprescindible para el éxito del proceso de paz.

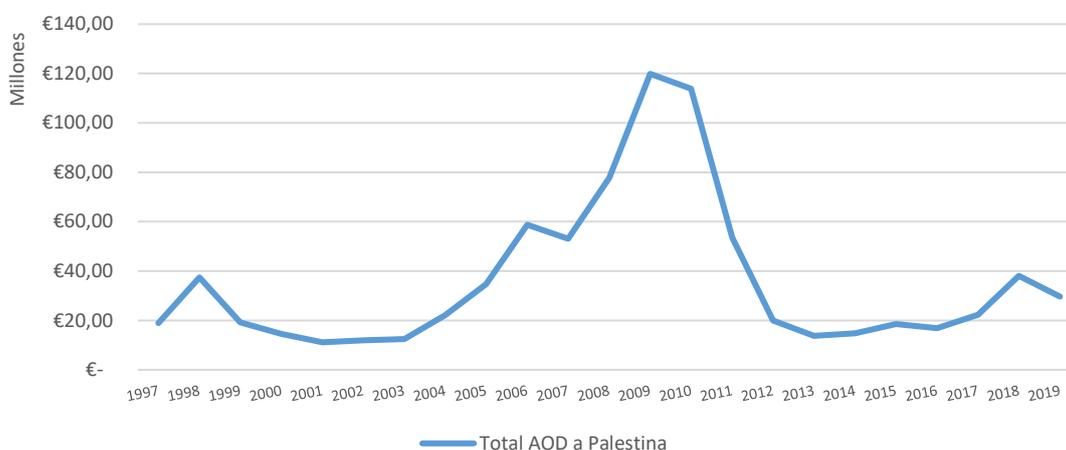
---

<sup>4</sup> La oficina del Coordinador Especial de Naciones Unidas para el Proceso de Paz en Oriente Medio ofrece una amplia muestra de esta labor: <https://unsco.unmissions.org/>

Desde entonces, Palestina siempre ha sido objeto de la prioridad más elevada para la cooperación española y el único de la región de Oriente Próximo.

Esto se ha traducido en un fuerte compromiso, sostenido de manera estable durante casi tres décadas, que se ha materializado en un volumen elevado de ayuda española, con unas cifras que aumentaron progresivamente desde sus inicios, en 1993 con alrededor de 2 millones de euros<sup>5</sup>, y hasta 2004, cuando la ayuda alcanzó la cantidad de 22.172.994,00 €. Como muestra la figura 1, después el volumen de la AOD aumentó hasta casi los 120 millones de euros en 2009, reduciéndose significativamente a partir del año 2011, un cambio no tanto vinculado a la política exterior hacia palestina, como al impacto de la política de reducción de la AOD ejecutada por España en el marco de las medidas puestas en marcha para paliar los efectos de la crisis económica y financiera en la que se encontraba el país. En total, durante el periodo 1997-2019, España concedió a Palestina 833.564.297,76 €. De esta AOD, el 91,66% tuvo la forma de ayuda no reembolsable, sumando un valor de 764.091.207,21 €.

**Fig. 1. Evolución del total de la AOD de España a Palestina entre 1997 y 2019 (Millones de €).**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Sistema de Información de la Ayuda Oficial al Desarrollo de la AECID.b

Este compromiso se evidencia no solo con el volumen total de la ayuda desembolsada para atender a esta región, sino también con el volumen relativo, medido según la ayuda per cápita alcanzada por los receptores, donde la población palestina resulta como una de la más beneficiadas durante el periodo 2006-2011 (Barreñada et al. 2018, 167). De este modo España se ha convertido en uno de los principales donantes internacionales en Palestina, siendo el undécimo contribuyente de la OCDE entre 1993 y 2020 como puede apreciarse en la figura 2.

<sup>5</sup> Datos proporcionados por la base de datos Query Wizard for International Development Statistics de la OCDE: <https://stats.oecd.org/qwids/>

**Fig. 2. Principales contribuyentes de AOD a Palestina de los países miembros de la OCDE entre 1993 y 2020 (Millones de dólares).**



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos de la OCDE. <https://stats.oecd.org>

La cooperación española en Palestina ha utilizado modalidades e instrumentos muy variados, siendo la más extendida la cooperación bilateral no reembolsable, de ejecución directa por el sector público y a través de ONG, desarrollando actividades tanto en Jerusalén Este, Cisjordania y la Franja de Gaza, alcanzando un volumen de 376.508.381,74 €, suponiendo un 45,17% del total de la AOD española en Palestina en el periodo 1997-2019.

La cooperación multilateral ha supuesto el 15,52% de la ayuda española a Palestina para el periodo 1997-2019, tal y como muestra la tabla 1, aumentando su importancia en el segundo periodo analizado (2004-2011). Desde el año 2004, comienza a proporcionarse AOD de manera multilateral<sup>6</sup>, siendo también muy relevante, con un total de 258.195.451,36 € y suponiendo el 30,97 % de la ayuda total de los años analizados. Esta ayuda multilateral fue destinada principalmente a instrumentos de la Unión Europea y la multilateral a agencias de la ONU, siendo significativo su asistencia a las personas refugiadas y a la población palestina vulnerable, garantizando el suministro energético y financiando servicios básicos esenciales como, por ejemplo, educación o sanidad.

**Tabla 1. AOD a Palestina según vía de canalización de la ayuda. Bilateral, Multilateral, Multilateral y AOD reembolsable (totales y promedios según periodo)**

Periodo	Bilateral	Multilateral	Multilateral	Créditos FAD	Total AOD a Palestina
1997-2003	53.788.134,00 €	17.679.010,00 €	- €	54.177.055,55 €	125.644.199,55 €
	42,81%	14,07%	0,00%	43,12%	100%
2004-2011	196.402.103,20 €	209.808.336,70 €	112.307.377,69 €	15.296.035,00 €	533.813.852,59 €

<sup>6</sup> Se considera ayuda multilateral a los flujos de ayuda que las administraciones oficiales del país donante entregan a un organismo multilateral de desarrollo (OMUDES), como por ejemplo programas u organizaciones de Naciones Unidas, especificando previamente el destino y/o el sector/programa a que se van a dedicar los fondos. Se diferencia de la ayuda multilateral, en la cual el país donante entrega a organismos multilaterales cuotas para la libre adjudicación de este mismo organismo. Por esta razón, el CAD la considera como un subtipo dentro de la ayuda bilateral. Disponible en <https://bit.ly/37wUhy3> [consulta: 4 de enero de 2022].

	<b>36,79%</b>	<b>39,30%</b>	<b>21,04%</b>	<b>2,87%</b>	<b>100%</b>
<b>2012-2019</b>	126.318.144,54 €	30.708.104,66 €	17.079.996,41 €	- €	<b>174.106.245,62 €</b>
	<b>72,55%</b>	<b>17,64%</b>	<b>9,81%</b>	<b>0,00%</b>	<b>100%</b>
<b>Total AOD 1997-2019</b>	<b>376.508.381,74 €</b>	<b>258.195.451,36 €</b>	<b>129.387.374,10 €</b>	<b>69.473.090,55 €</b>	<b>833.564.297,76 €</b>
	<b>45,17%</b>	<b>30,97%</b>	<b>15,52%</b>	<b>8,33%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Sistema de Información de la Ayuda Oficial al Desarrollo de la AECID.

Resulta llamativo el progresivo aumento de la ayuda programática al presupuesto de la ANP desde 2005 en el peso total de la AOD española para Palestina, lo que coincide también con el aumento del volumen de la ayuda total mencionado anteriormente, algo que estuvo muy relacionado con el sostenimiento de una ANP comprometida en el proceso de construcción de paz liberal impulsado por la comunidad internacional (Núñez Villaverde y Thieux, 2011). En este sentido, la ayuda española no ha estado exenta de la imposición de una condicionalidad política significativa, especialmente reseñable con la suspensión de la cooperación bilateral directa con el Gobierno palestino que estableció la UE en 2006 ante el triunfo electoral de Hamás y su falta de compromiso con el proceso de Oslo, reanudada posteriormente con la ANP de Abbas en 2007.

La Administración General del Estado ha sido el actor donante más importante, entre 1998 y 2019, un promedio del 75,44% de la ayuda destinada a Palestina procedía del presupuesto de la Administración General del Estado, principalmente del Ministerio de Exteriores y del Ministerio de Economía y Hacienda. No obstante, la ayuda descentralizada también ha tenido un papel relevante y ha crecido paulatinamente tal y como se ilustra en la tabla 2. Las universidades, con una representación muy baja, también han estado presentes.

**Tabla 2. Participación de las instituciones públicas españolas en la AOD no reembolsable a Palestina (promedio según periodo).**

<b>Periodo</b>	<b>Administración General del Estado</b>	<b>Comunidades Autónomas</b>	<b>Entidades Locales</b>	<b>Universidades</b>
<b>1998-2003</b>	83,81%	11,35%	4,84%	0,17%
<b>2004-2011</b>	79,07%	17,20%	3,81%	0,04%
<b>2012-2019</b>	64,03%	31,02%	4,75%	0,20%
<b>Total 1998-2019</b>	<b>75,44%</b>	<b>20,10%</b>	<b>4,43%</b>	<b>0,13%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Sistema de Información de la Ayuda Oficial al Desarrollo de la AECID.

Finalmente, es necesario mencionar que una gran parte toda esta ayuda se canaliza a través de organizaciones de la sociedad civil española y palestina. De hecho, el proceso de Oslo, la instalación de la ANP y el esfuerzo internacional en materia de asistencia a la población palestina, así como la articulación de la cooperación española, generaron un incremento del número de ONG españolas en Palestina llegando a ser 130 las entidades que desarrollaron proyectos en la región durante el periodo 1992-2014 (Barreñada et al. 2018, 205-207). En muchos casos, las contrapartes de la cooperación internacional han sido organizaciones de la sociedad civil palestina, que, en paralelo a sus esfuerzos por la construcción nacional y la lucha contra la ocupación israelí, han sido utilizadas también como instrumentos de desarrollo y vehículo de democratización en la región. Sin embargo,

la puesta en marcha de las estrategias de construcción de una paz liberal en Palestina supuso la paulatina transformación de sus organizaciones, que sufrieron una desmovilización política al convertirse en meros receptores de la ayuda e intermediarios de los servicios asistenciales a su población (Hanafi y Tabar 2003).

Parece evidente, por tanto, que la acción exterior de España hacia Palestina ha seguido las principales pautas marcadas por la comunidad internacional y ha participado de los enfoques de construcción de paz liberal que se han utilizado a partir de los Acuerdos de Oslo. Esto ha determinado, por ejemplo, que España apoyase decididamente el desarrollo de la Autoridad Nacional Palestina con un elevado volumen de financiación a través de la AOD.

## **Tres décadas de cooperación. La AOD de España a Palestina**

### **1. Los inicios de la cooperación española con Palestina durante el periodo interino Oslo I y la Intifada de Al-Aqsa (1993-2003)**

Desde principios de los años 1990, Palestina ha estado recibiendo un importante volumen de ayuda pública de la cooperación para el desarrollo de España, tanto de la Administración Central, como de las Comunidades Autónomas y de numerosas entidades locales. La puesta en marcha del I Plan Director de la Cooperación española de 2001-2004 (MAEC, 2000), situó a Palestina entre las prioridades geográficas de la cooperación española, condición que no ha perdido durante el periodo analizado. Prueba de ello es además la temprana apertura de la Oficina Técnica de Cooperación de la AECID en Jerusalén en 1995. Desde entonces el pueblo palestino se convirtió en uno de los principales receptores de la ayuda española.

El origen de la AOD de España a Palestina se remonta a 1958 con financiación para programas de la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo (UNRWA por sus siglas en inglés) destinados a cubrir las necesidades básicas de la población palestina refugiada (UNRWA, 2013). Las primeras actividades de cooperación para el desarrollo con Palestina —sin contar esta ayuda humanitaria— comenzaron en 1987 y aumentaron a partir de 1993 en paralelo a los avances del proceso de Oslo. En este año tuvo lugar la primera comisión mixta bilateral hispano-palestina para definir las áreas prioritarias de la cooperación española con Palestina. Un año después, se firmó con la OLP el Protocolo de Entendimiento relativo a la cooperación científica, técnica, cultural y educativa, que constituirá el marco jurídico inicial de la cooperación española con Palestina y sentaría las bases para el posterior desarrollo de la cooperación hispano-palestina, planificada a través de las subsiguientes comisiones mixtas<sup>7</sup>. Entre 1993 y 1996, la AOD de España a Palestina fue de 55,13 millones de euros<sup>8</sup>.

Durante el conocido como periodo interino de Oslo I (1993-2000), la cooperación española con Palestina, tanto con el gobierno del PSOE como del Partido Popular, se centró en la reducción de la pobreza mediante ayuda humanitaria y la financiación de servicios básicos dirigidos a la población, ante la incapacidad de la ANP para atender por sí misma esas necesidades. En este periodo, aunque el objetivo general era “fomentar las condiciones políticas, económicas y sociales que favoreciesen una solución pacífica y dialogada del conflicto” (MAE, 2003: 34), la cooperación española se

---

<sup>7</sup> Estas comisiones mixtas tuvieron lugar en junio 1993, junio 1995, febrero 1997, en febrero de 2004, enero de 2008 y junio de 2020.

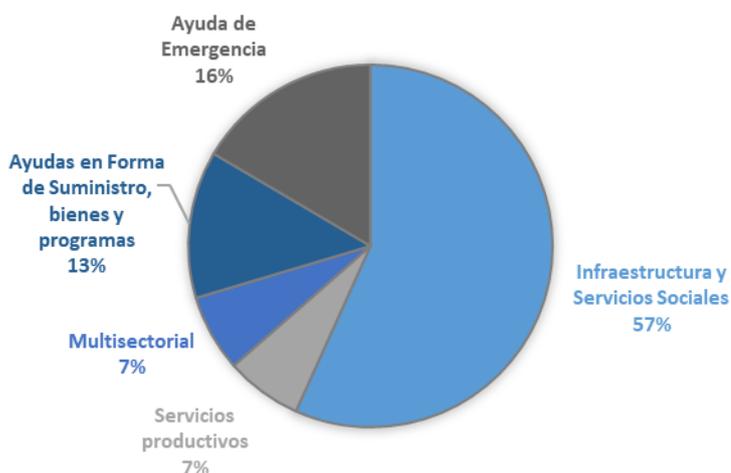
<sup>8</sup> Datos proporcionados por la base de datos Query Wizard for International Development Statistics de la OCDE: <https://stats.oecd.org/qwids/>

caracterizó por el apoyo al proceso de Oslo, pero con escasa representación política y pocos recursos económicos comparado con lo que ocurriría más adelante.

La ayuda bilateral no reembolsable representaba el 42,81% del total de la AOD a Palestina entre 1997-2003, como puede apreciarse en la tabla 1. La ayuda multilateral tuvo un peso menor, alcanzando el 14,07% %. Por su parte, la ayuda multilateral tenía una representación menor y correspondía en gran medida a la aportación de España a los programas de la cooperación de la Unión Europea con los países del Sur del Mediterráneo, MEDA I (1995-1999) y MEDA II (2000-2003)<sup>9</sup>, así como las contribuciones a organismos de la ONU, como el PNUD o la UNRWA.

A partir del año 2000, debido al fracaso del proceso de paz de Oslo y el estallido de la Intifada de Al-Aqsa, se produjo un grave deterioro de la situación humanitaria en Palestina. Por ello la ayuda española se encauzó para cubrir las necesidades básicas de la población, experimentando un aumento en forma de ayuda de emergencia y a programas generales de asistencia humanitaria, representando en el año 2002 el 45,6% del total de la AOD (Álvarez-Ossorio, 2004: 9). Durante el periodo 2000-2003, además de la ayuda de emergencia (13%), los sectores prioritarios de la cooperación fueron educación (32%) y salud (23%) como puede apreciarse en las figuras 3 y 4.

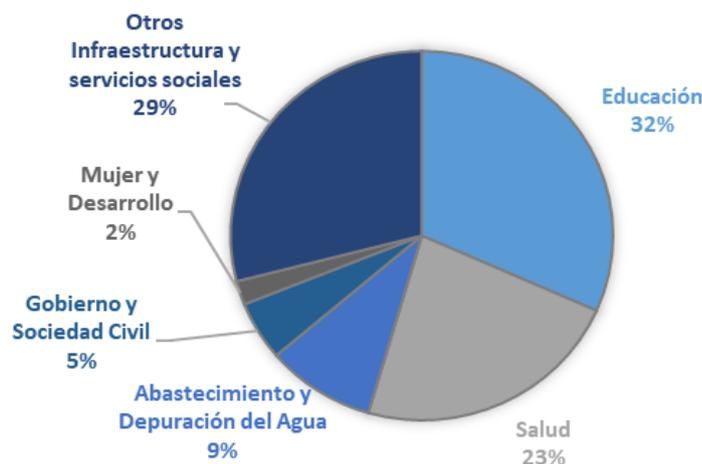
**Fig. 3. Distribución de la AOD de España a Palestina entre 2000-2003, según sectores.**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Sistema de Información de la Ayuda Oficial al Desarrollo de la AECID.

<sup>9</sup> No disponemos de los datos exactos de la ayuda multilateral a los TPo durante estos años, no obstante, se conoce la colaboración de España al programa MEDA, el instrumento principal de la cooperación económica y financiera de la asociación euromediterránea. El término "MEDA" proviene de la expresión francesa "MESures D'Accompagnement".

Fig. 4. Distribución de la AOD de España a Palestina del sector infraestructuras y servicios sociales, entre 2000-2003.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Sistema de Información de la Ayuda Oficial al Desarrollo de la AECID.

Una de las modalidades predominantes de la AOD en estos años fue la ayuda bilateral reembolsable a través del empleo de los créditos a cargo del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), sustituido en 2010 por el Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM). En este periodo representó el grueso de la AOD española a Palestina, momento en el que la ayuda bilateral se caracterizó por ser gestionada principalmente con créditos del FAD a través del Ministerio de Economía y Hacienda, suponiendo el 43,12% de la AOD entre 1997 y 2003, tal y como se muestra en la tabla 1. Este tipo de financiación estuvo ligada a la adquisición por parte del beneficiario de bienes y servicios españoles, esgrimiendo para ello que la ayuda reembolsable y la participación de empresas españolas ayudarían a ampliar las relaciones comerciales con Palestina (MAEC, 2013: 5)<sup>10</sup>. Sin embargo, las relaciones comerciales no fueron estimuladas más allá de esas ayudas, presentando un saldo siempre favorable para España. Así las importaciones de España de productos palestinos fueron casi inexistentes, mientras que las exportaciones de España a Palestina estuvieron directamente ligadas a los envíos que fueron financiados con créditos FAD (MAEC, 2017: 4).

## 2. La cooperación en el marco de la Hoja de Ruta: el fortalecimiento de la Autoridad Nacional Palestina como construcción de paz (2004-2011).

El cambio de Gobierno y la llegada de José Luis Rodríguez Zapatero a La Moncloa en marzo de 2004, introdujo variaciones sustanciales en la cooperación española con Palestina. La etapa que transcurre entre 2004 y 2011 manifiesta un elevado compromiso con el pueblo palestino materializado en un significativo aumento de la AOD y de la actividad política y diplomática. Concretamente, el total de AOD destinada en este periodo ascendió a 533.813.852,59 €, lo que implicó un notorio crecimiento del 325% respecto al periodo anterior, llegando a suponer esta ayuda el 64,04% del volumen total de la cooperación de España con Palestina entre 1997 y 2019.

En esta etapa, la acción exterior de España con Palestina se adecuó al marco establecido por la comunidad internacional y, concretamente, al del Cuarteto de Madrid (Estados Unidos, la Unión Europea, Rusia y las Naciones Unidas), definido en la Hoja de Ruta para la Paz (2003) y el programa de acción propuesto por Javier Solana, el entonces Alto Representante del Consejo para la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE, y aprobado por el Consejo Europeo en noviembre de 2004,

<sup>10</sup> Ver también: MINCOTUR (2006): *Informe Económico y Comercial. Palestina*, Oficina Económica y Comercial de España en Tel Aviv; MINCOTUR (2013): *Guía País. Territorios Palestinos*, Oficina Económica y Comercial de España en Tel Aviv, disponible en <https://bit.ly/2UAXDg9> [consulta: 20 de febrero de 2022].

en él se describían los pasos que la UE iba a tomar para garantizar la creación de un Estado palestino, mediante la celebración de elecciones democráticas, continuar con las reformas de la ANP y la construcción de unas fuerzas de seguridad palestinas efectivas. El proceso implicaba la mejora de la administración de la ANP, sus finanzas y sus sistemas de seguridad<sup>11</sup>. En términos generales, el objetivo global al que se aplicaba la cooperación española era la creación de un Estado palestino viable a través de la lucha contra la pobreza (desarrollo económico y social), del fortalecimiento de las estructuras e instituciones del Estado y del apoyo a la sociedad civil en el ámbito de los valores democráticos y la construcción de la paz (MAEC, 2006: 68; AECID, 2008). Esta cooperación trató de alinearse con el *Palestinian Reform and Development Plan 2008-2011* (Palestinian National Authority, 2008), diseñado y dirigido por Salam Fayyad, el entonces primer ministro de la ANP, que daba prioridad al fortalecimiento de las instituciones públicas, el gobierno local y el sistema de justicia, y la reforma del sistema fiscal y de los cuerpos de seguridad. Este plan se complementaba con el 13º programa de la ANP, *Palestine: Ending the Occupation, Establishing the State* (Palestinian National Authority, 2009), que fijó los objetivos nacionales y las políticas de gobierno, con la intención de construir instituciones estatales fuertes y avanzar hacia fin de la ocupación.

De este modo, con el inicio de la implementación de la Hoja de Ruta en 2003, se consideró que la construcción de unas instituciones palestinas viables y que garantizaran la seguridad de Israel sería el camino hacia la paz. Para ello se entendía que Palestina necesitaba emprender reformas económicas, judiciales, políticas e institucionales, así como en sus sistemas de seguridad. Siguiendo esta lógica, en ese momento se produjo un cambio sustancial en los intereses y objetivos de la ayuda española destinada a Palestina, con una cooperación más enfocada hacia la construcción de paz y el fortalecimiento de la ANP, sin desatender, no obstante, sectores de intervención tradicionales como educación, salud y ayuda de emergencia.

En la cuarta comisión mixta hispano-palestina de 2004 se alcanzó un compromiso de cooperación para el periodo 2004-2006 y en 2005 se formuló el primer Documento Estrategia País para Territorios Palestinos 2005-2008. Este documento identificó cinco objetivos estratégicos en la región: aumentar las capacidades sociales e institucionales (gobernanza democrática), aumentar las capacidades humanas (lucha contra el hambre, educación, salud, protección de colectivos en situación de vulnerabilidad, habitabilidad básica, agua y saneamiento), aumentar las capacidades económicas (microfinanzas e infraestructuras) y aumentar la libertad y las capacidades culturales y prevención de los conflictos y construcción de la paz. No obstante, debido al cambio de contexto político en Palestina tras la victoria de Hamás en las elecciones de 2006 y la imposibilidad del mantenimiento de relaciones bilaterales directas con el nuevo ejecutivo palestino electo y posterior Gobierno de facto en Gaza desde 2007, este documento —a pesar de existir de forma no oficial— nunca entró en vigor (MAUC, 2020: 11).

En la quinta comisión mixta hispano-palestina se fijaron las bases de la cooperación durante los años 2008-2010. Se subrayó el compromiso español con una solución justa y pacífica al conflicto conforme al derecho internacional, así como con la creación de un Estado palestino soberano e independiente, con unas fronteras reconocidas, que conviviese en paz y seguridad junto a Israel, conforme a las resoluciones de Naciones Unidas, la Conferencia de Paz de Madrid (1991) y la

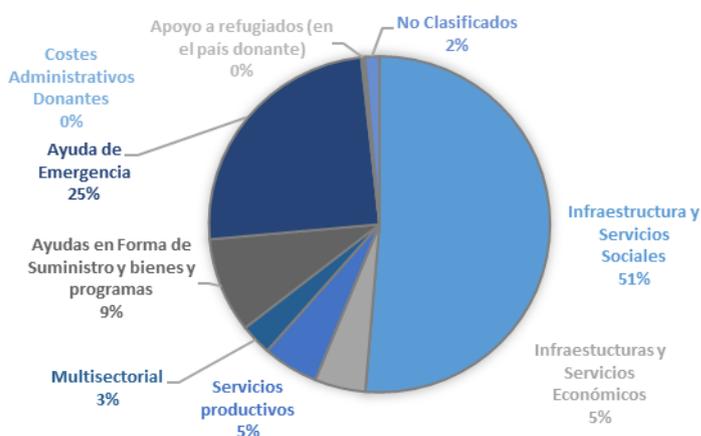
---

<sup>11</sup> CONSEJO EUROPEO: “Press information. Javier SOLANA, EU High Representative for the CFSP, to attend London Meeting on Supporting the Palestinian Authority and to participate in the Quartet meeting”, 28 de febrero de 2005), disponible en <https://bit.ly/3tkKa8d> [consulta: 15 de marzo de 2022].

Iniciativa de Paz Árabe (2002). En ella se acordaron los sectores de atención prioritarios, que serían servicios básicos de sanidad y educación, agricultura y recursos naturales. Además de intentar consolidar las líneas de acción estratégicas que se estaban definiendo en esos años, como la creación de capacidades institucionales y el apoyo a actividades de la sociedad civil en la construcción de la paz (MAEC, 2008).

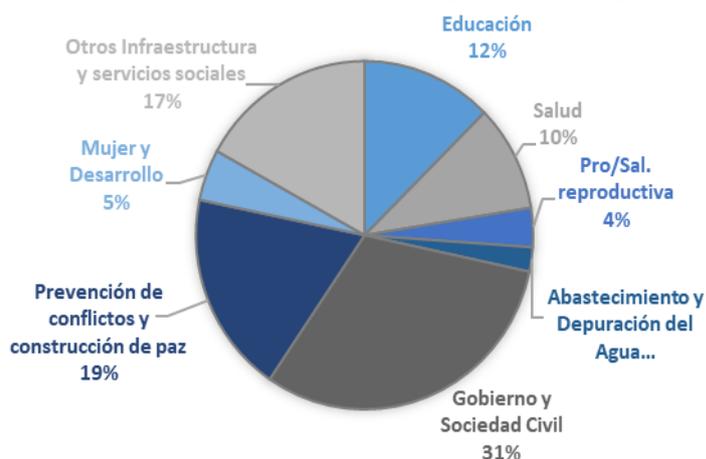
Haciendo un análisis más detallado de los sectores a los que se destinó la ayuda durante las legislaturas del Gobierno socialista entre 2004 y 2011, la mitad de la AOD cubrió el sector de infraestructuras y servicios sociales (51%), seguido de ayuda de emergencia (25%) y de ayuda en forma de suministros, bienes y programas (10%), tal y como ilustra la figura 5. Este tipo de ayuda fue generalmente ejecutada por organizaciones de la sociedad civil o ayuda directa a instituciones públicas del país receptor, como la Oficina de la Presidencia Palestina o diferentes ministerios palestinos. Si se observa con mayor detalle el sector de infraestructuras y servicios sociales, destaca que los sectores de gobierno y sociedad civil y de construcción de paz, tomados en conjunto, representaron la mitad del presupuesto (31% y 19% respectivamente), como se puede apreciar en la figura 6.

**Fig. 5. Distribución de la AOD de España a Palestina entre 2004-2011, según sectores.**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Sistema de Información de la Ayuda Oficial al Desarrollo de la AECID.

**Fig. 6. Distribución de la AOD de España a Palestina del sector infraestructuras y servicios sociales, entre 2004-2011.**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Sistema de Información de la Ayuda Oficial al Desarrollo de la AECID.

Estos datos se dan en coherencia con el marco de una nueva acción exterior dirigida hacia la construcción de paz y la seguridad, junto con una mejor planificación de la cooperación para el desarrollo en estos sectores con la publicación en 2007 de la primera Estrategia de Construcción de la Paz de la Cooperación Española para el Desarrollo (MAEC, 2007). En este contexto, el Gobierno

de España aumentó sus esfuerzos en el fortalecimiento de las instituciones palestinas, la sociedad civil y en el apoyo de programas y proyectos de construcción de paz.

Igualmente, en coherencia con la voluntad de España de consolidarse como un actor relevante en el sistema multilateral de la política exterior y de cooperación europea, a partir de 2004 aumentaron las contribuciones a organismos multilaterales de manera significativa (AECID, 2007). La cooperación con Palestina no fue ajena a este proceso, y con arreglo a la Hoja de Ruta, la AOD multilateral ganó protagonismo. Desde 2004 y, especialmente a partir de 2008, España aportó una ayuda de 112.307.377,69 € por esta vía, alcanzando el 21,04% del total de la AOD destinada a Palestina en este periodo. Ejemplos de estas aportaciones son las contribuciones al Fondo Fiduciario para la Reforma de las finanzas públicas de Cisjordania y Gaza, gestionado por el Banco Mundial en 2006 o las realizadas al Fondo ONU Mujeres en 2008 y las destinadas a la UNRWA en este periodo<sup>12</sup>. En el caso de la UNRWA, las contribuciones son especialmente destacables, entre 2002 y 2019 España ha aportado un total de 84.671.479,03 € para esta agencia de la ONU que cubre las necesidades básicas de salud, educación y alimentación de la población refugiada palestina.<sup>13</sup> Igualmente, hay que señalar la ayuda alimentaria y de emergencia gestionada por entidades internacionales como UNICEF y FAO, además de otras contribuciones al Banco Mundial y al Fondo Europeo de Desarrollo.

En este periodo también comenzaron a realizarse contribuciones destinadas al Mecanismo Temporal de Financiación (TIM por sus siglas en inglés) y posterior Mecanismo Palestino-Europeo de Gestión y Ayuda Socioeconómica (PEGASE por sus siglas en francés). Debido al boicot económico y bloqueo financiero internacional que se ejerció sobre el Gobierno palestino de Hamás vencedor en las elecciones legislativas palestinas en 2006, la comunidad de donantes a Palestina creó el TIM como un sistema de financiación paralelo para poder evitar el ejecutivo de Hamás. El TIM se convirtió en PEGASE tras la Conferencia internacional de donantes para Palestina de París de 2007.

Las aportaciones de España al mecanismo PEGASE desde su inicio en 2008 hasta 2019 supusieron un total de 108.800.000 €<sup>14</sup>, alcanzando su mayor contribución anual en 2010 con la entrega de 30 millones de euros como se ilustra en la figura 7, convirtiéndose en el principal donante de la UE para este programa. Los sectores de destino de la aportación de la ayuda de España al PEGASE fueron diversos, priorizando la política y gestión administrativa en educación y sanidad, la ayuda multisectorial para servicios sociales básicos y el apoyo al presupuesto general de la ANP, como se puede apreciar en la figura 8. El actor donante más relevante fue el Ministerio de Exteriores a través de la AECID, representando cerca del 90,5% del total de la ayuda entregada. A partir de 2010 el presupuesto de España al PEGASE comenzó a descender, algo que se acentuó drásticamente después del inicio del Gobierno del Partido Popular, quedando reducido al ámbito de la gestión financiera del sector público de la Autoridad Nacional Palestina.

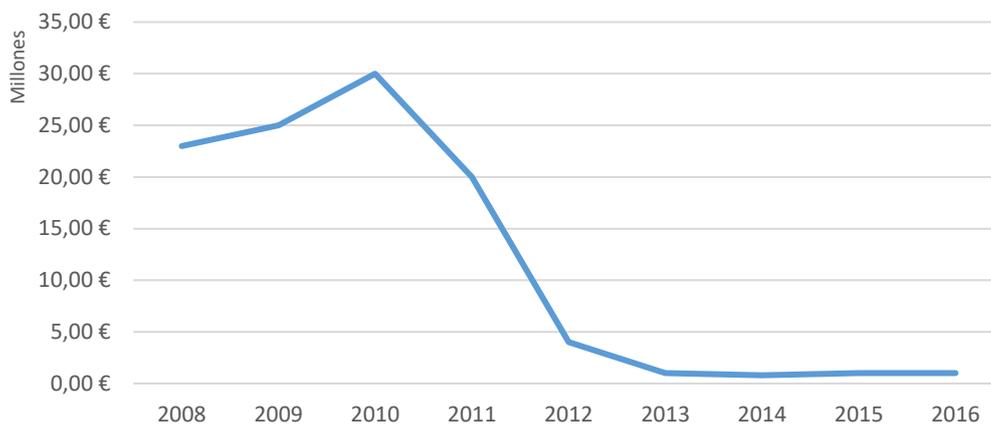
---

<sup>12</sup> Sistema de Información de la Ayuda Oficial al Desarrollo de la AECID (Info@OD).

<sup>13</sup> Datos extraídos del Sistema de Información de la Ayuda Oficial al Desarrollo de la AECID y del Seguimiento del PACI para los años 2005 y 2008, páginas 10 y 17 respectivamente.

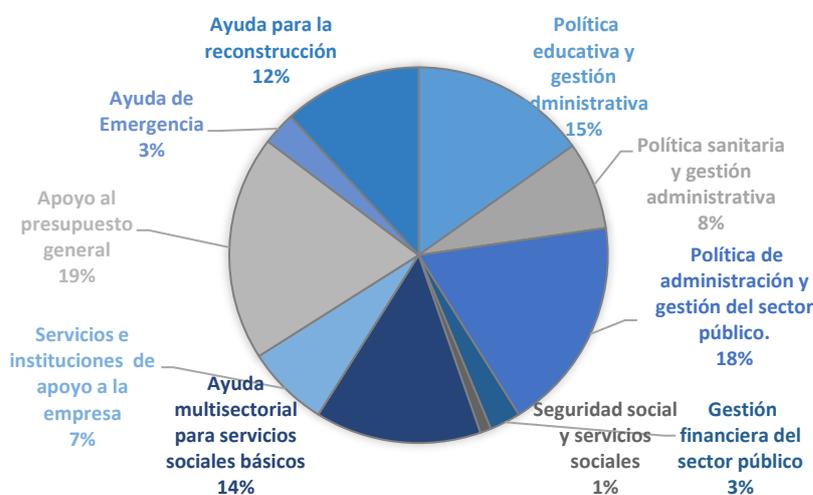
<sup>14</sup> MAUC: “España apoya a familias vulnerables palestinas a través del instrumento PEGASE de la UE”, 17 de diciembre de 2019, disponible en <https://bit.ly/34V7n7x> [consulta: 15 de febrero de 2022].

**Fig. 7. Evolución de AOD de España al PEGASE entre 2008-2016.**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Sistema de Información de la Ayuda Oficial al Desarrollo de la AECID.

**Fig. 8. Sectores de destino de la ayuda española al PEGASE entre 2008 y 2016.**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Sistema de Información de la Ayuda Oficial al Desarrollo de la AECID.

### 3. La reducción de la ayuda en el contexto de la crisis económica (2012-2019)

El nuevo Gobierno del Partido Popular, que alcanzó la Presidencia en noviembre de 2011, dio un giro a la política de cooperación y redujo drásticamente el volumen de la AOD española en términos globales. Si bien, ya durante la vigencia del III Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012) de la anterior legislatura, se había producido un cierto estancamiento en los avances de la política de cooperación internacional al desarrollo.

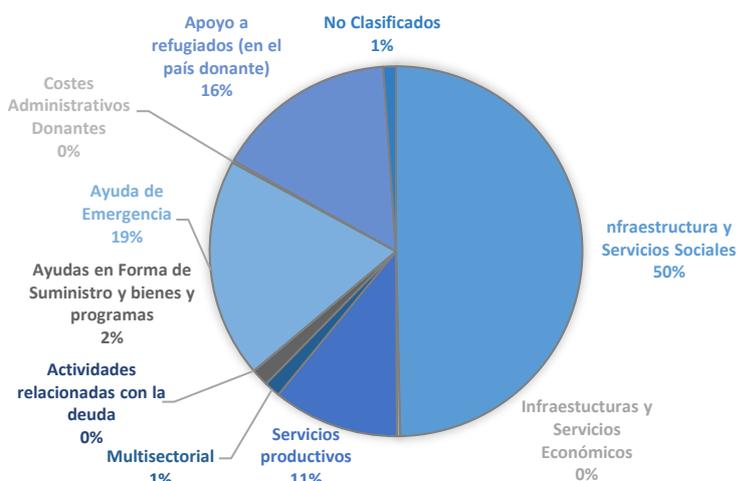
En buena medida esta reducción, sobre todo a partir de 2011, fue justificada por la crisis económica y financiera global que también azotó gravemente a la economía de España. En ese contexto, el gobierno recortó de manera significativa el presupuesto dedicado a la cooperación para el desarrollo, lo que afectó al presupuesto de AOD destinado a Palestina al reducirse drásticamente un 67,38% si se compara el total de los periodos de 2008-2011 y 2012-2019.

Tres años después, en enero de 2015, se publicó un nuevo documento Marco de Asociación País de la Cooperación Española con Palestina (2015-2017), firmado tras la sexta comisión mixta hispano-palestina. En términos muy generales, los objetivos de nuestra cooperación con Palestina suponían una continuidad con los de los años precedentes, pero con una importante diferencia: la fuerte reducción de presupuesto. En este documento se programaron once millones de euros para

destinarse a tres orientaciones estratégicas alineadas con el Plan Director de la Cooperación Española (2013-2016) y el Plan Nacional Palestino (2014-2016): consolidar los procesos democráticos y el Estado de derecho, facilitar oportunidades económicas para los más pobres y promover los derechos de las mujeres y la igualdad de género (MAEC, 2015: 24-29). Aunque la Administración General del Estado siguió siendo el actor donante principal de la cooperación española, en este periodo aumentó el porcentaje de la ayuda procedente de la cooperación descentralizada de las Comunidades Autónomas y, en 2014, también se produjo un repunte de la AOD de las Entidades Locales. Por otro lado, el protagonismo de la ayuda multilateral y la multilateral disminuyó, principalmente debido a la reducción presupuestaria destinada al PEGASE.

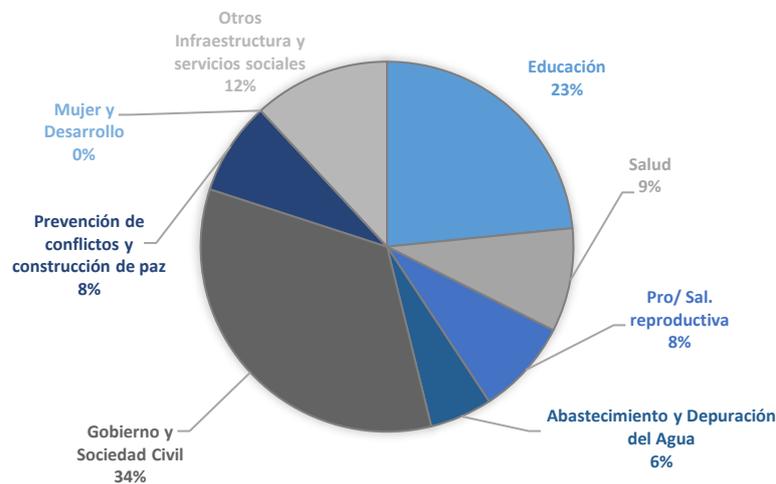
Los sectores de la cooperación que recibieron más financiación durante este periodo fueron los de infraestructura y servicios sociales (50%), ayuda de emergencia (19%), servicios productivos (12%) y apoyo a refugiados en el país donante (16%). El considerable incremento de AOD para este último sector se explica por la contabilización como AOD de la financiación que se destinó a cubrir la crisis de acogida de personas refugiadas de Oriente Medio que se agravó a partir de 2015. Se entiende que esta ayuda sirvió para la acogida de personas refugiadas palestinas procedentes principalmente de Siria, que se habían visto forzadas a huir de la guerra iniciada en este país en 2011. Por otro lado, dentro del sector de infraestructura y servicios sociales, las áreas de gobierno y sociedad civil (34%), educación (23%), y sanidad (9%) concentraron más de la mitad de la ayuda, tal y como se refleja en las figuras 9 y 10.

**Fig. 9. Distribución de la AOD de España a Palestina entre 2012-2019 según sectores.**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Sistema de Información de la Ayuda Oficial al Desarrollo de la AECID.

**Fig. 10. Distribución de la AOD de España a Palestina del sector infraestructuras y servicios sociales, entre 2012-2019.**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Sistema de Información de la Ayuda Oficial al Desarrollo de la AECID.

En este periodo, Palestina se benefició del programa de acompañamiento a los procesos de gobernanza democrática en el Mundo árabe, el Programa Masar (camino, en árabe), creado por el MAEC y la AECID en 2012 con el fin de contribuir a los procesos democráticos iniciados en varios países de la ribera sur mediterránea en el marco de las primaveras árabes. Este programa se utilizó para apoyar la modernización de las instituciones gubernamentales, la profesionalización y democratización de la policía civil palestina, la inclusión efectiva de los derechos de las mujeres y la promoción de la sociedad civil (MAEC, 2015: 18-19). Por su parte, la financiación para las iniciativas de construcción de paz, otro sector +prioritario en la anterior legislatura, experimentó igualmente una brusca reducción de su financiación, con una disminución del 87,23% entre 2008-2011 (54.109.864 €) y 2012-2019 (6.906.235 €).

A pesar de que en el MAP 2015-2017 se reforzó el objetivo de la promoción del Estado de derecho y la garantía de los derechos humanos y aunque incluso se hablaba reiteradamente de “paz justa”, la ayuda destinada a la financiación de proyectos de construcción de paz pasó a un segundo plano, quedando insertada en la orientación estratégica centrada en la consolidación de los procesos democráticos y el Estado de derecho (MAEC, 2015: 21), siguiendo los parámetros establecidos por los enfoques de la paz liberal. En el mismo sentido, el IV Plan Director de la Cooperación Española (2013-2016) contenía objetivos relacionados con la paz, la prevención de conflictos y la consolidación de las condiciones de paz, seguridad, justicia y equidad en el marco de la legalidad internacional, pero eliminó la estrategia de construcción de paz como una prioridad sectorial, pasando a formar parte de la gobernabilidad democrática.

Finalmente, y ya tras el fin de la legislatura del partido popular, el Gobierno de coalición PSOE- Unidas Podemos ha establecido las líneas de la cooperación de España con Palestina a través de dos documentos: el Marco de Asociación País España-Palestina 2020-2024 y la Estrategia humanitaria, 2020-2021 Palestina, publicadas tras la séptima comisión mixta hispano-palestina celebrada en junio de 2020, en la que se comprometieron 100 millones de euros para ser ejecutados durante ese periodo<sup>15</sup>. Según el programa marco, alineado con la Agenda de Desarrollo 2030, las acciones se destinarían a la consecución de los siguientes resultados de desarrollo: mejora de la situación en el plano social, político y económico de las mujeres como sujetos de derecho; creación de empleo y crecimiento económico inclusivo; adecuados y accesibles mecanismos de defensa y protección de la ciudadanía en salvaguarda y garantía de los derechos humanos; instituciones públicas,

<sup>15</sup> MAUC: “España firma un nuevo Marco Asociación País con Palestina hasta 2024”, Comunicado de prensa, 25 de junio de 2020, disponible en <https://bit.ly/36cDa4f> [consulta: 20 de febrero de 2022].

transparentes participativas y eficaces sobre la base del respeto a las libertades democráticas y los derechos de las personas (MAUC, 2020: 6).

En resumen, la implicación de la cooperación española en el apoyo al proceso de Oslo pasó de ser un objetivo más o menos retórico y dotada escasos recursos económicos, en un primer momento, a una apuesta política y diplomática relevante con un importante músculo financiero, gracias al significativo aumento de la AOD en el periodo 2004-2011. Adecuándose al marco establecido por la comunidad internacional, la acción exterior de España con Palestina apoyó la Hoja de Ruta para garantizar la paz en la región mediante la creación de un Estado palestino con instituciones democráticas y las estrategias desarrolladas por la Autoridad Nacional Palestina para lograrlo.

Por tanto, la cooperación española tuvo que adaptarse y, si en un primer momento proporcionaba ayuda para la provisión de servicios básicos a la población ante la incapacidad de la ANP para atender por sí misma esas necesidades, como en materia de educación o salud, a partir del año 2004 la AOD se amplió para dirigirse al fortalecimiento institucional de la ANP y al desarrollo de la sociedad civil. Las elevadas contribuciones de España al mecanismo PEGASE ilustran de manera clara este cambio orientado por el marco de construcción de paz liberal impuesto por la comunidad internacional en Palestina e Israel.

La cooperación española ha mantenido esta orientación hasta 2018 aunque se ha visto fuertemente afectada por la reducción presupuestaria de la última década. La continuidad que se aprecia en el último periodo estudiado, se observa no solamente en los objetivos manifestados sino también en los sectores que recibieron mayor atención, infraestructuras y servicios sociales, que obtuvieron el 50% de la financiación. Con esta orientación no es de extrañar que la estrategia de construcción de paz pasase a formar parte del área de gobernabilidad democrática en el IV Plan Director de la Cooperación Española.

#### **4. La cooperación canalizada por las Ong y la sociedad civil**

Las ONG han sido uno de los actores principales en la canalización de la ayuda y su papel es fundamental para el despliegue de las políticas y presupuestos de cooperación al desarrollo, pero también lo es para la sensibilización y la movilización de la sociedad a favor de la defensa de los derechos humanos y la construcción de un mundo más justo. La AOD canalizada por las ONG y organizaciones de la sociedad civil representa aproximadamente el 50% del presupuesto total destinado a Palestina<sup>16</sup>. Esta cifra ha ido variando a lo largo del tiempo, siendo de un 54% entre 2000 y 2003, reduciéndose hasta el 35% durante los periodos legislativos del PSOE entre 2004 y 2011, y aumentando de nuevo hasta el 64% durante los gobiernos del PP entre 2012 y 2018. Sin embargo, este aumento no responde a un incremento de la disponibilidad de fondos para las ONG, sino a la reducción del predominio de la ayuda canalizada a través de organismos multilaterales. Entendemos que también que en ello ha influido el mayor protagonismo que han tomado las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales como contribuyentes de AOD a Palestina.

---

<sup>16</sup> El tipo de entidades canalizadoras que diferencia la AECID para hacer este cálculo son: Sector público, ONG's y Sociedad Civil, Partenariado Público-Privado (PPP) y Redes, Organismos Multilaterales, Universidades, Institutos de Investigación y Think-Tanks y Otros.

La importancia de las ONG como vía de la canalización de la AOD a Palestina es una característica particular de la cooperación española en comparación con otras cooperaciones. Se constata desde 1987, cuando la movilización de la sociedad civil española en torno a la cuestión palestina contó con el apoyo de la administración pública y la primera estructura de coordinación, el Comité Español de ONG sobre la cuestión Palestina, tuvo el respaldo del gobierno (Núñez Villaverde y Thieux, 2011: 34), mostrando una convergencia entre las políticas gubernamentales y las estrategias de las ONG que se ha mantenido de forma significativa y que se ha materializado con la identificación y mantenimiento de este espacio geográfico como un área prioritaria de la cooperación española. Esta forma de canalizar la ayuda española no es exclusiva de esta área geográfica, dado que también se ha producido en el caso de América Central o el Sahara Occidental (Barreñada et al., 2018: 207), y muestra como estas organizaciones se han convertido en parte de la acción oficial del Estado al depender financieramente, en gran medida, de los fondos públicos (Barreñada, 2003: 208).

Desde los inicios de la década de 1990 y hasta 2019, numerosas ONG, cerca de 200, han desarrollado proyectos en Palestina en múltiples sectores. Tanto el número como el tipo de actores han ido variando a lo largo del tiempo y en función de la financiación disponible y de las líneas prioritarias definidas y programadas por las políticas de cooperación de España. Mientras que algunas ONG se han centrado más en la ejecución de intervenciones de desarrollo y de ayuda humanitaria, entendiendo una cooperación más asistencialista y de cobertura de las necesidades básicas de la población, otras han concebido esta cooperación como un medio para crear capacidades de resistencia y fortalecimiento de la población palestina para la construcción de paz y la defensa de sus derechos humanos desde la base.

Las primeras actividades de cooperación realizadas por las ONG españolas en Palestina se remontan a la década de 1980. Organizaciones como la Fundación Paz y Cooperación, el Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África (IEPALA), la Asociación pro Derechos Humanos España (APDHE), Solidaridad Internacional o el Comité español de ONG's para la Cuestión Palestina, fueron organizaciones pioneras en Palestina y algunas de las primeras en recibir fondos de cooperación para ejecutar proyectos en los Territorios Palestinos Ocupados<sup>17</sup>.

A lo largo de la década de 1990, la AOD recibida por las ONG se dedicaba a actividades fundamentalmente relacionadas con la ayuda humanitaria y el suministro de servicios sociales básicos como educación y sanidad. A excepción de algunos proyectos de desarrollo, se trataba de una cooperación asistencialista frecuentemente ligada a organizaciones religiosas (Barreñada, 2003). La tabla 4 en anexos, muestra las diez ONG que han ejecutado más fondos de AOD procedentes de la Administración General del Estado a lo largo de los periodos analizados, desde 1998 hasta 2018. En ella se puede observar que, independientemente del periodo de estudio, organizaciones como la Fundación Promoción Social de la Cultura (FPSC), Cruz Roja o la Fundación Solidaridad Internacional han estado siempre presentes de manera significativa en Palestina y se encuentran entre las diez ONG que más fondos han ejecutado. Otras ONG como IEPALA o ACSUR las Segovias, aunque dejaron de trabajar en Palestina, tuvieron un gran protagonismo hasta 2011. Por otra parte, organizaciones como la Fundación Mundubat o NOVACT-Institut Internacional per l'Acció Noviolenta, Acción contra el Hambre o el Movimiento para la Paz el Desarme y la Libertad (MPDL), llevaron a cabo un considerable volumen de proyectos en Palestina y siguieron trabajando en la región después de 2011.

---

<sup>17</sup> Ver: Ministerio de Asuntos Exteriores. Resolución de 20 de noviembre de 1990. de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica. por la que se conceden ayudas y subvenciones a proyectos de cooperación al desarrollo. Boletín Oficial del Estado, 11 de enero de 1991; Congreso de los Diputados, Comisión de Asuntos Exteriores (1998) Intervención del Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, 9 de junio de 1998, nº 487, pp. 14032-14034; Congreso de los Diputados (1999) Respuesta del Congreso: Cooperación para el Desarrollo de Palestina entre los años 1996 y 1998, BOCG, 17 de febrero de 1999, serie D, nº 380, pp. 101-102; y Congreso de los Diputados (2001) Respuesta del Congreso: Cooperación al desarrollo realizada por España con diversos países entre 1996 y 2000, BOCG, 27 de julio de 2001, serie D, nº 22, pp. 166-167.

Entre todas ellas se han cubierto muy diversos sectores de actuación. Por ejemplo, la Fundación Promoción Social de la Cultura ha desarrollado desde 2003 cerca de treinta proyectos en los sectores de agua, desarrollo agropecuario, desarrollo social económico sostenible, educación, microfinanzas y empleo, protección, salud y seguridad alimentaria<sup>18</sup>. Acción Contra el Hambre ha trabajado fundamentalmente con proyectos de seguridad alimentaria, agricultura, atención a personas refugiadas, agua y saneamiento<sup>19</sup>. Por su parte, la labor del Comité Internacional de Cruz Roja, es bien conocida en Palestina (e Israel), donde está presente desde 1967. Su trabajo se centra en proporcionar servicios de emergencia, mejorar las condiciones sanitarias y apoyar a hospitales, además de realizar intervenciones relacionadas con visitas a personas palestinas prisioneras en cárceles o proyectos para mejorar el acceso a servicios esenciales, como agua y electricidad<sup>20</sup>. En cambio, la estrategia de IEPALA en Palestina estaba vinculada al desarrollo rural, la conservación de recursos hídricos, la agricultura sostenible y el fortalecimiento de las organizaciones de mujeres rurales<sup>21</sup>.

Mientras, las ONG anteriores han contribuido a satisfacer las necesidades básicas de la población y a la provisión de servicios que la ANP no es capaz de acometer, otras ONG como la Fundación Mundubat y ACSUR, MPDL o ACPD han centrado su trabajo en el empoderamiento de la sociedad civil palestina, facilitando que las organizaciones comunitarias participasen en los procesos de democratización, favoreciendo el fortalecimiento de los derechos de las mujeres y la defensa de los derechos humanos<sup>22</sup>. La labor de NOVACT trabajando con los Comités de Lucha Popular palestinos y su movimiento de resistencia no violenta también hace parte de todos estos esfuerzos que han estado dirigidos a la construcción de una paz positiva en la región (Checa Hidalgo 2015; 2016). En definitiva, estas organizaciones han apoyado iniciativas que promovían procesos para alcanzar una paz justa y permanente para el pueblo palestino, que fuese más allá de la ausencia de violencia directa y que permitiese la satisfacción de las necesidades humanas de la población.

Aunque las ONG que han conformado el movimiento de solidaridad con Palestina en España siempre han trabajado desde un enfoque de la defensa de los derechos humanos del pueblo palestino y han apoyado las actividades de construcción de paz, fue a partir de 2004 cuando aumentó su papel en estas iniciativas. Se trató de la etapa en la que las ONG españolas desplegaron un mayor número de proyectos y acciones de cooperación en la zona, de manera que se fue consolidando una red de trabajo y un nutrido movimiento de solidaridad con Palestina que continuó activo hasta 2019, con episodios de mayor o menor movilización. En este proceso influyeron el elevado número de proyectos ejecutados conjuntamente entre las ONG españolas y las contrapartes y socias palestinas e israelíes, la abundancia de fondos que nutrió esos proyectos y el trabajo continuado entre las organizaciones de la sociedad civil española, palestina e israelí.

Una de las contribuciones más relevantes de la cooperación española llevada a cabo por la sociedad civil para la construcción de paz en Palestina ha sido el proyecto: "Apoyo a iniciativas de construcción de paz entre palestinos e israelíes, a través del fortalecimiento de organizaciones de

---

<sup>18</sup> Ver en su página web: [https://promocionsocial.org/etiquetas\\_portfolio/palestina/](https://promocionsocial.org/etiquetas_portfolio/palestina/)

<sup>19</sup> Ver en su página web: <https://www.accioncontraelhambre.org/es/oriente-proximo/territorio-palestino-ocupado>

<sup>20</sup> Ver en su página web: <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/update/2013/03-01-palestine-israel-2012.htm>

<sup>21</sup> IEPALA (2006): *Plan Estratégico 2006*.

<sup>22</sup> Consultado en las memorias de actividades de la Fundación Mundubat de los años 2004, 2005, 2006 y 2007; de ACSUR, memorias 2006, 2007, 2008, 2009; de ACPD, memorias 2006, 2007, 2009 y de MPDL, memoria 2011.

ambas sociedades civiles, del diálogo político y social y del conocimiento, protección y sensibilización sobre el derecho internacional y los derechos humanos. Territorios Ocupados Palestinos y refugiados palestinos en países limítrofes”. Este proyecto, desarrollado entre 2008 y 2012, fue financiado mediante un convenio entre la AECID y un consorcio de ONGD de la Plataforma 2015 y más y el Grupo de ONG’s por Palestina<sup>23</sup>. Este último, el Grupo de ONG’s por Palestina, creado en 2001 con el intento de impulsar una coordinación de las ONG activas en el campo de la cooperación al desarrollo y la solidaridad con el pueblo de Palestina, había surgido como una unión entre las ONG con más experiencia en el terreno, pero con el objetivo de alcanzar la incidencia política.

La consideramos de las más destacables por el elevado número de organizaciones y redes que consiguió movilizar y articular. Durante el periodo de ejecución se facilitó la creación de espacios de intercambio y discusión entre las organizaciones la sociedad civil palestina, israelí, española, europea y de Oriente Próximo para fomentar el diálogo político y social e ir creando las bases para desarrollar una agenda de paz común<sup>24</sup>. También, porque de esta iniciativa se desprenden una serie de documentos consensuados desde la sociedad civil, que representan, a nuestro modo de ver, unas valiosas herramientas de base para promover un enfoque de construcción de paz en un sentido positivo, incluyendo la transformación de los conflictos, corrigiendo los desequilibrios entre las partes y aportando nociones de justicia. Así, un objetivo transversal de todo el Convenio fue contribuir a la creación de un marco de referencia común de construcción de paz, basado en el derecho internacional y el respeto de los derechos humanos, con el fin último de formular desde la sociedad civil una agenda de trabajo común orientada a favorecer una paz justa y duradera en la región, materializando un modelo de construcción de paz alejado de la estrategia predominante basada en la paz liberal que ha sido respaldada por la comunidad internacional desde el inicio de las negociaciones para la resolución del conflicto a comienzos de la década de 1990.

Con la drástica reducción de presupuesto a partir de 2012, el número de actores y proyectos en Palestina decreció considerablemente. Algunas organizaciones cesaron su labor, mientras que otras continuaron con un trabajo muy activo hasta el final de la década. Analizando los datos de la AOD a Palestina en este periodo, se observa que, como se ha mencionado anteriormente, esta etapa estuvo marcada por la crisis de acogida de personas refugiadas provenientes de Oriente Medio, lo que implicó que se diese un aumento muy significativo de la ayuda destinada a la acogida de las personas refugiadas en España, representando una media del 26,69% de la ayuda total canalizada por las ONG entre 2015 y 2019, y alcanzando su mayor cuota en 2018 con un 43,06%, casi la mitad.

## Conclusiones

La investigación ha confirmado la relevancia que ha tenido Palestina en las políticas de cooperación para el desarrollo de España desde el inicio del proceso de Oslo, coincidiendo con la importancia otorgada a esta región por la política exterior española. De hecho, la AOD española hacia la región aparece en los registros de la OCDE en 1993, la AECID abrió una Oficina Técnica de Cooperación en Jerusalén en 1995 y, desde 1997, esta área geográfica se convirtió en prioritaria para la cooperación española y recibiendo 833.564.297,76 € en ayuda hasta el año 2019. Esta ayuda se ha caracterizado por ser principalmente no reembolsable, hasta un 91,67% de la misma, y mayoritariamente bilateral

---

<sup>23</sup> Las ONGD participantes serían: la Asociación para la Cooperación con el Sur–Las Segovias (ACSUR), como organización líder, Fundación Mundubat, Solidaridad Internacional, Instituto de Estudios Políticos Para América Latina y África, Fundación CEAR y Asamblea de Cooperación por la Paz.

<sup>24</sup> Grupo de ONG por Palestina (2011). *Recomendaciones de la sociedad civil para la consecución de una paz justa en Oriente Medio*. p. 26. Recuperado de [http://2015ymas.org/IMG/pdf/AgendaPazJusta\\_envioweb.pdf](http://2015ymas.org/IMG/pdf/AgendaPazJusta_envioweb.pdf)

(45,17%), contando con la Administración General del Estado como el actor donante más destacado a través de los presupuestos de los ministerios de Exteriores y de Economía y Hacienda.

La evolución de la AOD de España hacia Palestina presentó una tendencia creciente, aunque moderada hasta 2004. Ese año, la ayuda casi dobla su volumen y, desde ese momento, sus cifras comenzarían a crecer hasta 2010, cuando alcanzaron su máximo nivel con 113.895.525,00 €. Es relevante señalar como durante el periodo 2004-2011, que coincide con las legislaturas socialistas de los Gobiernos de Rodríguez Zapatero, se concentró el 64,04% de la AOD de España con Palestina (1997-2019). Después, el impacto de la crisis económica y financiera lastró la cooperación para el desarrollo de España, afectando también a la AOD a Palestina que se redujo drásticamente para no llegar ni a los 20 millones de Euros en el año 2012, aumentando progresiva pero tímidamente hasta los 38 millones de euros en 2018. Esta tendencia a la baja se vio interrumpida con la crisis generada por la llegada a Europa de población refugiada procedente de Siria y el aumento de la ayuda destinada a atender las necesidades de las personas palestinas que se encontraban entre ellas.

Durante este periodo, la cooperación española ha reducido el peso de la AOD reembolsable, hasta hacerla desaparecer desde 2010, y otorgó una mayor relevancia a la cooperación multilateral y multilateral, especialmente en el periodo 2004-2011. Si bien es cierto que esta ayuda se redujo drásticamente tras el año 2011, afectando en mayor medida al ámbito multilateral, también lo es que en 2018 sufrió un repunte significativo acumulando algo más de 12 millones de euros en ese año. No obstante, en conjunto, se aprecia un progresivo aumento del peso de la ayuda bilateral en cada uno de los periodos analizados. Es interesante señalar que, aunque la Administración General del Estado ha sido el actor donante más importante, la progresión del peso relativo de la ayuda descentralizada ha sido creciente, doblando su participación en el conjunto de la AOD, desde el primer periodo analizado hasta el último, y alcanzando casi el 36% del total para el periodo 2012-2018.

El análisis de los sectores de la cooperación muestra como principal destino de la AOD española a Palestina el área de infraestructuras y servicios sociales, con más de la mitad del total, seguido de la ayuda de emergencia, en un intento apoyar a la Autoridad Nacional Palestina atendiendo a la satisfacción de parte de las necesidades de la población que no eran atendidas y podían generar descontento y cuestionar el Proceso de Oslo. En el ámbito de infraestructuras y servicios sociales, durante el primer periodo analizado la mayoría de la ayuda fue destinada a dos sectores prioritarios de la cooperación española: educación y salud. Sin embargo, aunque estos sectores siguieron recibiendo importantes contribuciones, durante el periodo 2004-2011 su protagonismo fue sustituido por los sectores de gobierno y sociedad civil y de construcción de paz, a los que se destinó la mitad de esa ayuda, en consonancia con una acción exterior del Gobierno de España que pretendía contribuir a la seguridad y a la construcción de la paz en Palestina, siguiendo los postulados de la paz liberal, mediante el fortalecimiento de las instituciones palestinas y su sociedad civil. En el último periodo analizado, el sector de gobierno y sociedad civil se mantendrá como la principal área financiada de la ayuda dedicada a infraestructura y servicios sociales, seguida del área de educación y sanidad (9%). Por el contrario, el área de construcción de paz experimentó una brusca reducción de su financiación para alcanzar solamente los 198.152,14 € en 2019. Aunque el discurso de la política de cooperación seguía haciendo referencia a la creación de una paz justa en Palestina en el marco de la legalidad internacional, se redujeron los recursos dedicados a ésta cuestión y se eliminó la estrategia de construcción de paz como prioridad sectorial, para pasar a formar parte del área de gobernabilidad democrática.

Finalmente, podemos afirmar que la acción exterior española hacia Palestina, durante el periodo 1993-2019, tuvo como prioridad apuntalar el proceso de Oslo y apoyar la estrategia de construcción de paz que la comunidad internacional trató de implementar en la región siguiendo el marco de la paz liberal. Esto se tradujo en el apoyo de la AOD española a unas infraestructuras y servicios sociales que facilitaron el funcionamiento y la consolidación de las instituciones de la ANP, con la intención de convertirlas en el núcleo del Estado palestino. Sin embargo, este enfoque estatocéntrico, que entendía la ANP como la entidad capaz de garantizar paz y la seguridad en la región, no ha sido capaz de generar una mayor satisfacción de las necesidades de la población palestina y ni ha servido para cambiar las estructuras violentas vinculadas a la ocupación y colonización israelí de Palestina. Así, la cooperación española con Palestina no ha servido para avanzar en la construcción de una paz positiva en la región.

## Bibliografía

ABU-TARBUSH QUEVEDO, José (2012): “La prolongada irresolución del conflicto israelo-palestino: Hacia un balance de dos décadas del proceso de paz”, en VILLÁN DURÁN C. y FALEH PÉREZ, C. (Eds.), *Paz, migraciones y libre determinación de los pueblos*. Lúcar: Asociación Española para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, pp. 119-158.

ABU-TARBUSH QUEVEDO, José. (2013): “Palestina en el Nuevo Contexto Regional: ¿Parálisis o Avances?”, *Anuario CEIPAZ. El reto de la democracia en un mundo en cambio: respuestas políticas y sociales*, nº 6, pp. 145-162.

AECID (2008): *Cooperación Española con los Territorios Palestinos*, (dossier), MAEC-AECID.

ÁLVAREZ-OSSORIO, Ignacio (2004): “La cooperación al desarrollo tras la Intifada: nuevas prioridades ante un futuro incierto”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 14, pp. 49-62.

ÁLVAREZ-OSSORIO, Ignacio (2007): “Hamás 'versus' Al Fatah: dos Gobiernos, ningún Estado”, *Estudios de Política exterior*, vol. 21, nº 119, pp. 79-92.

ÁLVAREZ-OSSORIO, Ignacio (2019): “España, Israel y Palestina: Encuentros y desencuentros”, *Hispania*, vol. 79, nº 261, pp. 221-248. <https://doi.org/10.3989/hispania.2019.008>

BARBEITO THONON, Cecile (2019): *Herramientas de análisis y planificación “sensibles al conflicto” para donantes y ONGD*, Bilbao, HEGO.A.

BARREÑADA, Isaías (2003) “La cooperación no gubernamental española con la población palestina”, en BARREÑADA, Isaías y ÁLVAREZ-OSSORIO, Ignacio (Coords.). *España y la cuestión palestina*. Madrid, Catarata, pp. 19-50.

BARREÑADA, Isaías y ABU-TARBUSH, José (2021): “Más de lo mismo y algo nuevo en Israel-Palestina”, *Política Exterior*, nº 202, pp. 144–151

BARREÑADA, Isaías; ABU TARBUSH, José; ÁLVAREZ-OSSORIO, Ignacio y SANAHUJA, José Antonio (2018): *Entre España y Palestina. Revisión crítica de unas relaciones*. Barcelona, Bellaterra.

BOUTROS GHALI, Boutros (1992): *An agenda for peace: preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping: report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992*. New York, United Nations. <https://doi.org/10.1177/004711789201100302>

CALL, Charles T. y COUSENS, Elizabeth M. (2008): "Ending Wars and Building Peace: International Responses to War-Torn Societies", *International Studies Perspectives*, vol. 9, nº 1, pp. 1-21. <https://doi.org/10.1111/j.1528-3585.2007.00313.x>

CHECA HIDALGO, Diego (2015): "Intervenciones internacionales no violentas en los territorios palestinos. Contribuciones de la sociedad civil global a la lucha no-violenta contra la ocupación", *Historia Actual Online*, vol. 36, nº 1, pp. 25-39.

CHECA HIDALGO, Diego (2016): "Resistiendo la ocupación de los Territorios Palestinos. Oportunidades y desafíos de la lucha no-violenta", *Miscelánea de Estudios Árabes y Hebraicos*, vol. 65, pp. 3-20.

CIARÁN BROWNE, Brendan (2021): "Disrupting settler-colonialism or enforcing the liberal 'peace'? Transitional (in)justice in Palestine-Israel", *Journal of Holy Land and Palestine Studies*, vol. 20, nº 1, pp. 1-27. <https://doi.org/10.3366/hlps.2021.0255>

COOPER, NEIL; TURNER, Mandy y PUGH Michael (2011): "The End of History and the Last Liberal Peacebuilder: A Reply to Roland Paris", *Review of International Studies*, vol. 37, nº 4, pp. 1995–2007. <https://doi.org/10.1017/S0260210511000143>

DOYLE, Michael W. (1983): "Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs", *Philosophy and Public Affairs*, vol. 12, nº 3, pp. 205–235.

DUFFIELD, Mark (2007): *Development, Security and Unending War: Governing the World of Peoples*, Londres, Polity.

FRANKS, Jason (2009): Beware of liberal peacebuilders bearing gifts: the deviancy of liberal peace in Palestine and Israel", en NEWMAN, Edward; PARIS, Roland y RICHMOND, Oliver (eds.): *New Perspectives on Liberal Peacebuilding*. Tokio, United Nations University Press, pp. 267-291.

GALTUNG, Johan (1969): "Violence, Peace, and Peace Research", *Journal of Peace Research*, vol. 6, nº 3, pp. 167–191. <https://doi.org/10.1177/002234336900600301>

GALTUNG, Johan (1976): "Three Approaches to Peace: Peacekeeping, Peacemaking and Peacebuilding", en GALTUNG, Johan (ed.): *Peace, War and Defense: Essays in Peace Research*, vol. II. Copenhague, Christian Ejlertsen, pp. 292-304.

GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Irene (2007): "La «hermandad hispano-árabe» en la política cultural del franquismo (1936-1956)", *Anales de Historia Contemporánea*, nº 23, pp. 183-197.

HADDAD, Toufic (2018): *Palestine Ltd.: Neoliberalism and Nationalism in the Occupied Territory*. Londres, I. B. Tauris.

HANAFAI, Sari y TABAR, Linda (2003): "The Intifada and the Aid Industry: the Impact of the New Liberal Agenda and the Palestinian NGOs", *Comparative Studies of South Asia, Africa and the Middle East*, vol. 23, nº 1 y 2, pp. 205-214. <https://doi.org/10.1215/1089201X-23-1-2-205>

HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel (2014): "Las relaciones exteriores de España con el mundo árabe y musulmán durante el siglo XX", *Awraq*, nº 9, pp. 39-54.

HILAL, Jamil (2015): "Rethinking Palestine: settler-colonialism, neoliberalism and individualism in the West Bank and Gaza Strip", *Contemporary Arab Affairs*, vol. 8, nº 3, pp. 351-362. <https://doi.org/10.1080/17550912.2015.1052226>

KHALIDI, Raja y SAMOUR, Shobi (2011): "Neoliberalism as Liberation: The Statehood Program and the Remaking of the Palestinian National Movement", *Journal of Palestine Studies*, vol. 40, nº 2, pp. 6-25. <https://doi.org/10.1525/jps.2011.XL.2.6>

LE MORE, Anne (2008): *International assistance to the Palestinians after Oslo*. Londres, Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203928332>

LEDERACH, John P. (1996): *Preparing for peace: conflict transformation across cultures*, Syracuse, Syracuse University Press.

LEDERACH, John P. (1998): *Construyendo la paz: reconciliación sostenible en sociedades divididas*, Bilbao, Bakeaz.

LÓPEZ ARIAS, Lucía (2018): "Repensando Palestina. Una crítica a la paz liberal de Oslo desde un marco analítico del colonialismo", *Revista De Estudios Internacionales Mediterráneos*, nº 24, pp. 151-172. <https://doi.org/10.15366/reim2018.24.009>

MAC GINTY, Roger y RICHMOND, Oliver (2013): "The local turn in peace building: A critical agenda for peace", *Third World Quarterly*, vol. 34, nº 5, pp. 763-783. <https://doi.org/10.1080/01436597.2013.800750>

MAE (2003): *Seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional para 2002*, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica.

MAEC (2000): *I Plan Director de la Cooperación Española (2001-2004)*. Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica.

MAEC (2006): *Plan Anual de la Cooperación de 2006*.

MAEC (2007): *Estrategia de construcción de la paz de la cooperación española para el desarrollo*, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo.

MAEC (2009). *III Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012)*.

MAEC (2009): *Estrategia Multilateral de la Cooperación Española para el Desarrollo. Resumen Ejecutivo*, MAEC-AECID.

MAEC (2013): *IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016*.

MAEC (2015): *Marco de Asociación País Palestina – España (2015 – 2017)*.

MAEC (22 de enero de 2008): *Acta acordada de la quinta reunión de la Comisión mixta hispano-palestina de cooperación cultural, educativa, científica y técnica*, Oficina de Interpretación de Lenguas.

MAEC (abril de 2013): *Ficha País: Palestina*. Oficina de Información Diplomática.

MAEC (noviembre de 2017): *Ficha País: Palestina*. Oficina de Información Diplomática.

MAUC (2020): *Marco de Asociación País España-Palestina 2020-2024*.

MAUC (2020a): *Estrategia humanitaria, 2020-2021 Palestina*.

NEWMAN, Edwar; PARIS, Roland y RICHMOND, Oliver P. (2009): *New perspectives on liberal peacebuilding*, Nueva York, Tokio, París, United Nations University Press.

NÚÑEZ VILLAVERDE, Jesús y THIEUX, Laurence (2011): “La cooperación española con el Territorio Palestino Ocupado (1998-2008): ¿una contribución a la paz?”, *Cuadernos IECAH*, nº 4, Instituto de Estudios de Ayuda Humanitaria.

OLIVÁN, Loles (2003): “Proisionismo frente a pro-palestinismo: los gobiernos del PSOE, Israel y Palestina”, en ÁLVAREZ OSSORIO, Ignacio y BARREÑADA, Isaías (Coords.): *España y la cuestión palestina*, Madrid, Catarata, pp. 51-103.

PALESTINIAN NATIONAL AUTHORITY (2008): *Palestinian Reform and Development Plan (PRDP) (2008-2010)*.

PALESTINIAN NATIONAL AUTHORITY (2009): “Palestine: Ending the Occupation, Establishing the State—Program of the 13th Government, Ramallah, 25 August 2009 (Excerpts)”, *Journal of Palestine Studies*, vol. 39, nº 1, pp. 173-178. <https://doi.org/10.1525/jps.2010.XXXIX.1.173>

PARIS, Roland (2004): *At War's End*, Cambridge, Cambridge University Press.

PARIS, Roland (2010): “Saving Liberal Peacebuilding”, *Review of International Studies*, vol. 36, nº 2, pp. 337–365. <https://doi.org/10.1017/S0260210510000057>

PARIS, Roland (2018): “Peacebuilding”, en WEISS, Thomas G. y DAWS, Sam (ed.): *The Oxford Handbook on the United Nations*, Oxford, Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198803164.013.46>

PARLEVIET, Michelle (2011): “Human Rights and Conflict Transformation: Towards a More Integrated Approach”, en AUSTIN, Beatrix; FISCHER, Martina y GIESSMANN, Hans-Joachim (eds.): *Advancing Conflict Transformation. The Berghof Handbook II*, Opladen/Framington Hills, Barbara Budrich Publishers, pp. 377-404, disponible en [www.berghof-handbook.net](http://www.berghof-handbook.net) [consulta: 20 de febrero de 2022].

PEÑAS, Francisco J. (1997): “Liberalismo y relaciones internacionales: la tesis de la paz democrática y sus críticos”, *Isegoria*, nº 16, pp. 119-140. <https://doi.org/10.3989/isegoria.1997.i16.186>

PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos y ZIRION LANDALUZE, Iker (ed.), (2019): *Pax Crítica. Aportes teóricos a las perspectivas de paz posliberal*, Madrid, Tecnos.

RICHMOND, Oliver (2008): *Peace in International Relations*, Londres, Routledge. <https://doi.org/10.1177/03058298080360030401>

RICHMOND, Oliver P. (2006): "The problem of peace: understanding the 'liberal peace'", *Conflict, Security & Development*, vol. 6, nº 3, pp. 291-314. <http://dx.doi.org/10.1080/14678800600933480>

RICHMOND, Oliver y FRANKS, Jason (2009): *Liberal Peace Transitions: Between Statebuilding and Peacebuilding*, Edimburgo, Edinburgh University Press. <https://doi.org/10.1515/9780748642069>

ROBERTS, David (2011): "Beyond the Metropolis? Popular Peace and Post-Conflict Peacebuilding", *Review of International Studies*, vol. 37, nº 5, pp. 2535-2556. <http://dx.doi.org/10.1017/S0260210511000234>

STATE OF PALESTINE (2014): *National Development Plan 2014-2016: State Building to Sovereignty*, disponible en <https://bit.ly/3BomG4q> [consulta: 15 de febrero de 2022].

TABAR, Linda y SALAMANCA, Omar J. (eds.) (2014): *Critical Readings of Development Under Colonialism: Towards a Political Economy for Liberation in the Occupied Palestinian Territories*, Ramala, Rosa Luxemburg Stiftung Regional Office Palestine.

TURNER, Mandy (2012): "Completing the Circle: Peacebuilding as Colonial Practice in the Occupied Palestinian Territory", *International Peacekeeping*, vol. 19, nº 4, pp. 492-507. <https://doi.org/10.1080/13533312.2012.709774>

UNRWA (2013): *Territorio Palestino Ocupado. Evolución de la ayuda al desarrollo y la percepción de la ciudadanía española. Un diagnóstico desde los Derechos Humanos*, UNRWA España.

WILDEMAN, Jeremy y TARTIR, Alaa (2014): "Unwilling to change, determined to fail: Donor aid in occupied Palestine in the aftermath of the Arab uprisings", *Mediterranean Politics*, vol. 19, nº 3, pp. 431-449. <https://doi.org/10.1080/13629395.2014.967014>

ZIRION LANDALUZE, Iker y PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos (2019): "Introducción. Insumos teóricos para una construcción de paz crítica y posliberal", en PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos e ZIRION LANDALUZE, Iker (eds.), *Pax Crítica. Aportes teóricos a las perspectivas de paz posliberal*, Madrid, Tecnos, pp. 15-44

## ANEXOS.

*Tabla 3. AOD a Palestina según vía de canalización de la ayuda durante 1997 y 2019 (Bilateral, Multilateral, Multilateral y AOD reembolsable).*

AÑO	Total AOD no reembolsable	Bilateral	Multilateral	Multilateral	AOD Bilateral reembolsable	Total AOD a Palestina
1997	9.255.586,41 €	9.255.586,41 €	- €	- €	9.660.067,55 €	18.915.653,96 €
1998	9.140.793,00 €	6.173.793,00 €	2.967.000,00 €	- €	28.338.321,00 €	37.479.114,00 €
1999	11.436.523,00 €	8.624.523,00 €	2.812.000,00 €	- €	7.710.384,00 €	19.146.907,00 €
2000	8.214.719,00 €	5.014.719,00 €	3.200.000,00 €	- €	6.260.142,00 €	14.474.861,00 €
2001	9.197.023,00 €	6.497.023,00 €	2.700.000,00 €	- €	1.955.331,00 €	11.152.354,00 €
2002	11.838.186,70 €	8.838.181,70 €	3.000.005,00 €	- €	114.471,00 €	11.952.657,70 €
2003	12.384.312,89 €	9.384.307,89 €	3.000.005,00 €	- €	138.339,00 €	12.522.651,89 €
2004	19.694.975,00 €	16.689.975,00 €	3.005.000,00 €	- €	2.478.019,00 €	22.172.994,00 €
2005	22.966.665,00 €	13.591.116,00 €	6.360.000,00 €	3.015.549,00 €	11.707.438,00 €	34.674.103,00 €
2006	58.041.548,00 €	25.116.415,00 €	28.925.133,00 €	4.000.000,00 €	663.000,00 €	58.704.548,00 €
2007	53.115.159,00 €	25.669.820,00 €	27.445.339,00 €	- €	- €	53.115.159,00 €
2008	77.775.873,90 €	28.422.456,66 €	40.530.010,70 €	8.823.406,54 €	- €	77.775.873,90 €
2009	119.877.220,00 €	32.905.446,00 €	38.471.310,00 €	48.500.464,00 €	- €	119.877.220,00 €
2010	113.447.947,00 €	32.656.592,00 €	41.027.172,00 €	39.764.183,00 €	447.578,00 €	113.895.525,00 €
2011	53.598.429,69 €	21.350.282,54 €	24.044.372,00 €	8.203.775,15 €	- €	53.598.429,69 €
2012	19.996.374,52 €	10.533.168,45 €	7.374.600,00 €	2.088.606,06 €	- €	19.996.374,52 €
2013	13.746.500,84 €	9.744.801,72 €	2.954.764,39 €	1.046.934,73 €	- €	13.746.500,84 €
2014	14.768.965,64 €	10.725.307,03 €	3.933.794,43 €	109.864,18 €	- €	14.768.965,64 €
2015	18.584.581,36 €	13.904.381,65 €	3.567.683,19 €	1.112.516,52 €	- €	18.584.581,36 €
2016	16.922.994,77 €	14.283.266,77 €	2.639.728,00 €	- €	- €	16.922.994,77 €
2017	22.268.945,22 €	18.667.945,22 €	3.601.000,00 €	- €	- €	22.268.945,22 €
2018	38.110.590,22 €	23.590.590,22 €	2.200.000,00 €	12.320.000,00 €	- €	38.110.590,22 €
2019	29.707.293,05 €	24.868.683,48 €	4.436.534,65 €	402.074,92 €	- €	29.707.293,05 €
<b>TOTAL</b>	<b>764.091.207,21 €</b>	<b>376.508.381,74 €</b>	<b>258.195.451,36 €</b>	<b>129.387.374,10 €</b>	<b>69.473.090,55 €</b>	<b>833.564.297,76 €</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos del Sistema de Información de la Ayuda Oficial al Desarrollo de la AECID.

**Tabla 4. Las 10 principales ONG receptoras de AOD de la Administración General el Estado según periodos de estudio.**

1998-2003			2004-2011		2012-2019	
1	FPSC - Fundación Promoción Social de la Cultura	5.409.110,13 €	FPSC - Fundación Promoción Social de la Cultura	6.075.146,5 €	Red de Acogida a refugiados/as <sup>25</sup>	24.307.816,9 €
2	SI - Fundación Solidaridad Internacional	1.135.070,96 €	Convenio Plataforma 2015 y más	4.500.000,0 €	FPSC - Fundación Promoción Social de la Cultura	7.059.117,4 €
3	IEPALA - Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África	973.029,81 €	CICR - Comité Internacional de la Cruz Roja	3.821.550,7 €	ACHV - Acción contra el Hambre	5.886.498,0 €
4	ACPP - Asamblea de Cooperación Por la Paz	909.036,82 €	MPDL - Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad	3.376.323,1 €	CICR - Comité Internacional de la Cruz Roja	4.800.000,0 €
5	Cruz Roja Española	672.377,64 €	Cruz Roja Española	3.250.548,2 €	SI - Fundación Solidaridad Internacional	2.688.520,0 €
6	Custodia Franciscana en Tierra Santa	600.000,00 €	ACPP - Asamblea de Cooperación Por la Paz	3.100.462,7 €	Médicos del Mundo	1.490.368,9 €
7	OCSI - Organización de Cooperación y Solidaridad Internacional	518.799,66 €	ACSUR - Las Segovias: Asociación para la Cooperación con el Sur	2.606.999,8 €	NOVA	839.627,0 €
8	MPDL - Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad	461.751,59 €	IEPALA - Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África	2.103.392,4 €	Cáritas España	450.000,0 €
9	ACHV - Acción contra el Hambre	408.847,01 €	SI - Fundación Solidaridad Internacional	2.030.474,8 €	Fundación Mundubat	449.735,0 €
10	Fundación Internacional Olof Palme	390.657,87 €	Fundación Mundubat	2.000.000,0 €	Cruz Roja Española	278.183,0 €

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos del Sistema de Información de la Ayuda Oficial al Desarrollo de la AECID.

<sup>25</sup> Formada por: Accem, Comisión Español de Ayuda al Refugiado (CEAR), Cruz Roja Española, Fundación CEPAIM, Adoratrices, Esclavas del Santísimo Sacramento y de la Caridad, Asociación Dianova, La Merced Migraciones, Fundación Apip-Acam, Provivienda, Red Acoge.