



Universidad Pontificia Comillas

Facultad de Ciencias Humanas y Sociales

Grado en Relaciones Internacionales

Trabajo Fin de Grado

**LA AYUDA OFICIAL AL
DESARROLLO EN ESPAÑA:
ANÁLISIS DEL PERIODO 2004-2014**

Estudiante: **Marina Fernández Muñoz**

Director: María Natalia Millán Acevedo

Madrid, Abril 2018

Marina
Fernández
Muñoz

**LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO EN ESPAÑA:
ANÁLISIS DEL PERIODO 2004-2014**



RESUMEN

La política de cooperación en España, caracterizada por sus prácticas irregulares, emprendió una transformación en 2004 a raíz de un nuevo cambio de Gobierno. En apenas cuatro años, los recursos destinados a la AOD se triplicaron, llegando incluso a superar los 5,7 mil millones. No obstante, esta evolución se truncó, y la cooperación oficial al desarrollo no ha parado de descender desde el año 2010. En este contexto, esta investigación pretende, por un lado, examinar el comportamiento de la AOD española en la década que va desde el 2004 al 2014 y a su vez, entender bajo el prisma de las teorías de las Relaciones Internacional, cuáles son los factores que determinan el comportamiento irregular de España en la cooperación al desarrollo.

PALABRAS CLAVE

Cooperación Internacional, Ayuda Oficial al Desarrollo, Comité de Asistencia para el Desarrollo, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Gobierno Mariano Rajoy, Gobierno José Luis Rodríguez Zapatero

ABSTRACT

The policy of cooperation in Spain, characterized by its irregular practices, undertook a transformation in 2004 as a result of a new change of government. In just four years, the resources allocated to ODA tripled, even surpassing 5.7 billion. However, this evolution slowed down after the Economic crisis. As a result, Spanish official development assistance has been falling since 2010. In this context, this research intends, on the one hand, to examine the behavior of Spanish ODA in the decade that goes from the 2004 to 2014 and, in turn, use International Relations theories as a framework for the analysis of the factors that determine the irregular behavior of Spain in development cooperation.

KEY WORDS

International Cooperation, Official Development Assistance, Development Assistance Committee, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Mariano Rajoy Government, José Luis Rodríguez Zapatero Government

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	8
1.1 Objetivos y Finalidad	8
1.2 Estado de la cuestión	9
1.3 Marco teórico	13
1.4 Metodología	16
2. LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO EN ESPAÑA	18
2.1 Contexto: La Política de Cooperación en España	18
2.1.1 Perspectiva histórica	18
2.1.3 La posición de España con respecto a otros donantes	20
2.2 Estructura de la Cooperación Española	25
2.2.1. Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo .	28
2.2.2 Regulación: Ley 23/1998, de 7 de julio.....	29
3. ANÁLISIS DE UNA DÉCADA 2004-2014	31
3.1 Primer Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero 2004-2008	31
3.1.1. Análisis Cuantitativo	31
3.1.2. Análisis Cualitativo	33
3.2 Segundo Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero 2008-2011	37
3.2.1. Análisis Cuantitativo	37
3.2.2. Análisis Cualitativo	39
3.3 Primer Gobierno de Mariano Rajoy Brey 2011-2014	45
3.3.1. Análisis Cuantitativo	45
3.3.2. Análisis Cualitativo	47
4. CONCLUSIONES	52
5. BIBLIOGRAFÍA	55

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
BAD	Banco Asiático para el Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo
CC	Centros Culturales
CCAA	Comunidades Autónomas
CE	Cooperación Española
CF	Centros de Formación
DGPOLDE	Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo
FAD	Fondo de Ayuda al Desarrollo
FIEM	Fondo de Internacionalización de las Empresas
F-OD	Fondo de las Naciones Unidas para el Logro de los Objetivos De Desarrollo del Milenio
FONPRODE	Fondo de Promoción del Desarrollo
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
OTC	Oficinas Técnicas de Cooperación
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRM	Países de Renta Media
RNB	Renta Nacional Bruta
RRII	Relaciones Internacionales
SECIPI	Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y Para Iberoamérica
SEGIB	Secretaría General Iberoamericana
SGCID	Secretaria General de Cooperación Internacional para el Desarrollo
UE	Unión Europea

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico I. AOD/Producto Nacional Bruto de España 2004-2016	21
Gráfico II. Comité de Ayuda al Desarrollo AOD/INB (2016)	22
Gráfico III. División de la Ayuda Oficial al Desarrollo Bruta Española en 2016	26
Gráfico IV. División de la Ayuda de la Administración del Estado en 2016	27
Gráfico V. AOD/Producto Nacional Bruto de España 2004-2008.....	32
Gráfico VI. Reparto por sectores de la AOD española en 2004-2008	35
Gráfico VII. AOD/Producto Nacional Bruto de España 2008-2011	38
Gráfico VIII. Reparto de la AOD por sectores española en 2008-2011	41
Gráfico IX. AOD/Producto Nacional Bruto de España 2012-2015	47
Gráfico X. Reparto por sectores de la AOD española en 2012-2015	49

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Objetivos y Finalidad

En 40 años, España ha pasado de ser un país receptor de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) a conformarse como el vigésimo quinto donante del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE en términos de AOD como porcentaje del Producto Nacional Bruto. A lo largo de este periodo, el comportamiento de España en materia de cooperación se caracterizó por su irregularidad y falta de consistencia. Los cambios de gobiernos han afectado dramáticamente a la política de cooperación, siendo la política pública más castigada de todas tras el estallido de la crisis.

España, en su condición de donante a escala internacional, se ha caracterizado por la falta de compromiso y voluntad política de los gobiernos en relación con la cooperación internacional al desarrollo. En este sentido, la inexistencia de un sistema de cooperación lo suficientemente sólido y consistente, la falta de capital humano experto en la materia y su consideración como política subsidiaria, conforman las peculiaridades del sistema de cooperación español que sienta las bases de este trabajo (Alonso, 2011; Alonso y Freres, 2010; Martínez y Martínez, 2011; Sanahuja, 2007; Tezanos Vázquez, 2007). En este contexto, el objetivo de esta investigación es analizar el comportamiento de España en relación con la cooperación internacional en la década 2004-2014.

En definitiva, esta investigación pretende satisfacer **tres objetivos** concretos:

1. Observar la conducta de España en el ámbito de la cooperación al desarrollo durante el periodo 2004 – 2014
2. Entender cuáles son los factores que determinan el comportamiento irregular de España en relación con la AOD en este mismo periodo
3. Analizar buenas y malas prácticas llevadas a cabo por el Gobierno español en relación con la cooperación al desarrollo

1.2 Estado de la cuestión

El Estado de la Cuestión pretende explicar qué es lo que se ha escrito sobre el tema en cuestión, es decir, identificar en qué situación se encuentra el estudio de la cooperación internacional al desarrollo española y cuáles han sido los encuadres teóricos que han ayudado a realizar este tipo de análisis. Para ello, se llevará a cabo una exhausta revisión de la literatura, que ayudará a determinar cuál es el punto de partida de nuestro análisis y cuál es el marco teórico más apropiado para el propósito de la investigación.

La disciplina de las Relaciones Internacionales contiene extensas y sofisticadas teorías aplicables a amplitud de temas y discusiones (Snidal, 2009, p. 4). A pesar de ello, la comunidad académica no ha investigado en profundidad la cuestión de la ayuda internacional al desarrollo, representando menos del 5% de toda la producción y dando escaso soporte teórico desde las teorías de las Relaciones Internacionales (Pauselli, 2013, p. 75). En consecuencia, no se ha desarrollado de la misma manera el marco teórico que, dentro de la disciplina de las RRII, explique el fenómeno de la cooperación internacional al desarrollo (Pauselli, 2013, pág. 75). Por ello, este apartado trata de presentar una revisión de aquellas investigaciones que pretenden dar una explicación a la ayuda al desarrollo. Para ello, se utilizará como referencia el trabajo de Gino Pauselli (2013) titulado “*Teorías de Relaciones Internacionales y la explicación de la ayuda externa*” puesto que proporciona una visión global de todas las teorías que, a lo largo de la historia, han servido para dar una explicación al fenómeno de la cooperación internacional al desarrollo.

De acuerdo con Pauselli (2013), la literatura focalizada explícitamente en la cooperación sigue mayoritariamente dos tendencias. Por un lado, se encuentran los trabajos dedicados a buscar una explicación teórica a la cooperación, en los que se conceptualiza y teoriza sobre el fenómeno. Por otro lado, se encuentran las investigaciones de carácter empírico que explican las motivaciones de los Estados para transferir recursos a otros Estados con el objetivo teórico de contribuir a su desarrollo económico, político y social (Pauselli, 2013, pág. 76).

Es en el primer grupo de trabajos, aquellos que describen teóricamente el fenómeno, donde situamos a Hans Morgenthau (1962), uno de los padres de la teoría realista en la

disciplina de las RRII y primer autor en escribir sobre la existencia de la cooperación al desarrollo (Pauselli, 2013, pág. 76). Con un claro enfoque realista, Morgenthau (1962) defiende que la cooperación es un mero instrumento de política exterior que sirve a los Estados donantes como pretexto para lograr su interés nacional. Es, por tanto, una herramienta de carácter egoísta, que atiende exclusivamente a las necesidades del Estado donante, careciendo del carácter humanitario de la cooperación. En definitiva, el interés nacional es el que guía y determina la política de cooperación en un Estado (Morgenthau, 1962, pág. 301).

McKinlay y Little (1977) afirmaron que existen dos explicaciones encontradas sobre la cooperación internacional al desarrollo. Por un lado, la explicación humanitaria, en la que se busca el desarrollo en países de bajo ingreso y, por otro, la utilitaria, en la que la motivación principal del Estado donante es alcanzar sus propios intereses. Una década después, los estudios dedicados a analizar los factores explicativos de la ayuda al desarrollo proliferan. En este contexto, Ruttan (1987) defiende que la transferencia de recursos a los países del cono sur responde principalmente a dos motivaciones; en primer lugar, el interés económico y estratégico del donante, y en segundo lugar, la responsabilidad moral de los Estados ricos hacia los más pobres (Pauselli, 2013, p. 76).

En los noventa, Lumsdaine (1993) desarrolló investigaciones sobre el papel de la moral en las motivaciones de la cooperación. Con una visión más ética de la cooperación al desarrollo, defiende que la preocupación moral de los ciudadanos del Estado donante impulsa al Estado rico a transferir recursos. Esto genera la institucionalización de estándares y normas internacionales, cuyas buenas prácticas se reproducen y determinan una visión más moralista de la cooperación. Lumsdaine es un claro ejemplo de entender la cooperación al desarrollo bajo el paraguas del idealismo (Morgenthau, 1962, p. 77).

En este contexto, las investigaciones más recientes entienden la cooperación como un fenómeno determinado por factores que interactúan entre sí. Montúfar (2001) entiende la cooperación como tres factores que se relacionan entre sí y, que, a su vez, explican el comportamiento de los Estados. Estos tres factores son los intereses del donante, las organizaciones internacionales y las ideas. En esta línea, Sogge (2002) habla de la convergencia de intereses comerciales, estratégicos y humanitarios para explicar el comportamiento de los donantes (Pauselli, 2013, p. 77).

Por otra parte, Ayllón (2007, p. 42) define tres líneas teóricas que responden a tres posibles motivaciones de los donantes en la asignación de la ayuda:

1. Como resultado de los intereses de los donantes
2. Como respuesta ética al problema de la pobreza
3. Como instrumento neutro que sirve tanto para satisfacer el interés nacional y como el imperativo moral

En este contexto, Carol Lancaster (2007) trata de dar una explicación a la asignación de AOD. La autora defiende que las variables explicativas del fenómeno son las ideas, las instituciones, los intereses y la estructura organizacional de la cooperación internacional en los países donantes (Pauselli, 2013, p. 77).

En resumen, dentro de este primer grupo de trabajos, se pueden distinguir tres líneas teóricas de la explicación al desarrollo: a) aquellos autores que defienden que la motivación principal son los intereses egoístas de los Estados donantes, b) aquellos que defienden el altruismo de los donantes, c) aquellos que entienden la cooperación como socialización de ideas. En este sentido, y tal y como explica Pauselli (2013, p.78), estas líneas teóricas asociadas a tres variables distintas pueden traducirse en las tres grandes teorías de las Relaciones Internacionales: la teoría realista, la liberal-institucional y la constructivista. Son precisamente estas teorías las que servirán de base para desarrollar el marco teórico de esta investigación.

En el segundo grupo de trabajos se encuentran aquellas investigaciones de carácter empírico. Muchos de estos trabajos están relacionados con el campo de la economía, puesto que estudian la parte cuantitativa de la ayuda al desarrollo. La pregunta principal a la que se trata de responder en estas investigaciones es si la cooperación es efectiva o no en los países receptores de la ayuda (Alonso, Garcimartín, y Martín, 2010). En este sentido, la gran mayoría de autores pertenecientes a este grupo son economistas y no pertenecen a departamentos de RRII o ciencias políticas. La gran contribución de estos trabajos es que permiten identificar las variables explicativas de transferencia de recursos. Así, estas investigaciones analizan variables como la estructura institucional del país receptor, el respeto de los derechos humanos, la ideología política, el pasado colonial o los lazos histórico culturales con el país receptor para determinar, a través de investigaciones empíricas, las motivaciones de los Estados a transferir recursos a otros.

Estos dos grupos de trabajos identificados nos permiten entender cómo se ha desarrollado la literatura escrita sobre cooperación a lo largo de los años. Sin embargo, para el propósito de este trabajo es fundamental dedicar unas líneas a aquellos autores que han investigado sobre la ayuda al desarrollo en España.

En España, a pesar de ser un campo poco estudiado, existen un conjunto de reconocidos autores que colaboran en la producción de literatura sobre cooperación española y ayuda al desarrollo. Cabe destacar a José Antonio Alonso, Doctor en Ciencias Económicas y Catedrático de economía aplicada en la Universidad Complutense de Madrid, autor de libros como *“Emigración, pobreza y desarrollo”* (2004), *“Cooperación con países de renta media”* (2007) y coautor de *“Cooperación para el Desarrollo en Tiempos de Crisis”* (2012) entre otros. Sus publicaciones han servido de referencia para muchas investigaciones y han contribuido a la producción de literatura sobre cooperación española. En esta línea, el profesor José Antonio Sanahuja es otro de los especialistas españoles en cooperación al desarrollo. Ha publicado numerosos libros y artículos sobre la materia, con especial foco en la reforma de la política española de cooperación, la arquitectura de la ayuda y el papel de organismos internacionales dentro del marco de la ayuda al desarrollo.

Dentro del marco de la cooperación española, también cabe mencionar a autores como Sergio Tezanos Vázquez, especialista en desarrollo internacional, cooperación y migraciones, y Christian Freres, experto en planificación, eficacia y calidad de la ayuda. Asimismo, cabe mencionar a aquellos investigadores especialistas en la coherencia de políticas para el desarrollo. En este último grupo encontramos a investigadores como Natalia Millán, Pablo Aguirre, Ignacio Martínez y Pablo Martínez.

Todos estos autores mencionados serán referencia para este trabajo de investigación que pretende entender el comportamiento de España en materia de cooperación en la década 2004-2014.

Así, una vez expuesto el estado de la cuestión, es decir, la situación del estudio de la cooperación internacional al desarrollo y los autores más importantes en materia de cooperación española, se debe profundizar en el análisis teórico tomando como base las tres teorías mencionadas: la teoría realista, la liberal-institucional y la constructivista.

Por ello, en el marco teórico se pretende exponer cómo las tres principales teorías de las RRII explican el fenómeno de la Ayuda Oficial al Desarrollo.

1.3 Marco teórico

Como se ha identificado en el estado de la cuestión, la mayor parte de las investigaciones en cooperación se han centrado en describir el comportamiento de un determinado actor. La investigación ha sido mayoritariamente descriptiva y en general, poco relacionada con los grandes paradigmas y teorías de las Relaciones Internacionales (Pauselli, 2013, p. 73). Por eso, en este epígrafe se pretende exponer brevemente como cada una de las teorías explica el fenómeno de la cooperación al desarrollo e identificar cuáles son las teorías más apropiadas para realizar el análisis de la AOD española en el periodo 2004-2014.

En la teoría realista, las relaciones internacionales se constituyen principalmente por conductas egoístas de los Estados, cuyo objetivo es la búsqueda de poder, seguridad y maximizar el interés nacional (Morgenthau, 1990, p. 95). En este sentido, los Estados pretenden sobrevivir en un estado de anarquía. Para el realismo, las relaciones entre los Estados se llevan a cabo a través de la política exterior, que sirve exclusivamente como herramienta para alcanzar el interés nacional (Waltz, 1959).

Para Pauselli (2013, p. 81) existen una serie de variables por las que el realismo puede explicar la motivación de los Estados a transferir recursos a otros. En primer lugar, la variable geográfica que se relaciona con el interés egoísta del donante en mantener un área de influencia y maximizar su poder frente al peligro que puedan presentar otros Estados. Transferir recursos a otros Estados encontraría explicación en la necesidad de acumular poder y minorar el posible conflicto entre el receptor y el donante. La segunda variable del realismo es el comercio bilateral entre donante y receptor. En este sentido, la cooperación al desarrollo puede entenderse como una herramienta para promocionar el interés nacional, es decir, promover el interés económico y el comercio exterior del país donante puesto que, en el realismo, la capacidad económica es parte del poder de un Estado. Igualmente, la tercera variable consistiría en la búsqueda de una potencial alianza entre el donante y el receptor. En el marco del realismo, el poder se entiende como la persuasión o influencia de un Estado sobre otro, y la cooperación, podría

explicarse como la herramienta para influenciar las actuaciones de los Estados más pobres. Y, por último, una cuarta variable que puede explicarse por la lucha de poder entre los bloques capitalistas y comunistas después de la Guerra Fría. La competencia entre Estados Unidos y la Unión Soviética lleva a la utilización de la ayuda al desarrollo como herramienta para atraer a los países más pobres a su área de influencia.

Desde la perspectiva liberal, la política exterior de los Estados no se entiende como la búsqueda de poder, como lo hacen los realistas, sino en el establecimiento de relaciones de confianza entre Estados democráticos (Doyle, 1983). Además, los liberales resaltan la posibilidad de cooperación entre distintos Estados en un contexto de progreso (Jervis, 1999). Dentro de esta teoría, la cooperación puede explicarse como consecuencia de una armonía entre democracias puesto que, siguiendo la teoría de la paz democrática, los Estados democráticos no tienen guerras entre sí, conviven en un contexto de paz y seguridad donde la cooperación puede surgir y mantenerse (Pauselli, 2013, p. 83).

En cuanto a los estudios que relacionan el liberalismo con la cooperación al desarrollo, Noël y Thérien (1995) defienden que los Estados con políticas de bienestar son más propensos a destinar mayor Ayuda Oficial al Desarrollo que aquellos que no cuentan con este tipo de políticas. Estos Estados trasladarían sus políticas de bienestar a los Estados más pobres a través de la transferencia de recursos. En este contexto, Tingley (2010) afirma que la ideología en materia económica determina la cantidad de ayuda al desarrollo que destina un Estado. Por eso, de acuerdo a Tingley (2010), los Gobiernos progresistas comprometerían más fondos a la cooperación que aquellos Gobiernos más conservadores. Este es un argumento liberal por el que esta teoría entendería la relación causal en los trabajos de cooperación al desarrollo (Pauselli, 2013, p. 84).

Finalmente, desde la teoría constructivista, el comportamiento de los Estados depende de la influencia de las ideas y las normas (Wendt, 1999). Los Estados son cambiantes, con distinto contexto histórico, cultural, político y social y por eso, tienen intereses distintos. Dentro de esta teoría, la cooperación se puede entender como la identificación en los Estados menos desarrollados de seres humanos con necesidades humanitarias unido a la voluntad de los Estados ricos para atenderlas. En este sentido, los factores de inspiración humanitaria son los que estarían más relacionados con el constructivismo. Los Estados ricos tendrían la obligación moral de ayudar a los Estados pobres, como

consecuencia del proceso de socialización. Así, la cooperación sería la evolución hacia una identidad colectiva mundial en la que existe una norma que obliga a los Estados ricos ayudan a los Estados pobres a mejorar sus condiciones (Pauselli, 2013, p. 87).

Una vez descrita la cooperación dentro de la disciplina de las RRII, exponiendo como cada teoría entiende el fenómeno de la cooperación, es necesario identificar qué teorías se van a utilizar en el análisis de la AOD española en la década del 2004 al 2014. Recordemos que José Luis Rodríguez Zapatero gobernó desde el 2004 al 2012 y Mariano Rajoy Brey del 2012 al 2015.

La política exterior de José Luis Rodríguez Zapatero se caracterizó por una nueva doctrina basada en la gobernanza global. En un contexto de globalización, el Gobierno socialista se esforzó fuertemente por proyectar una imagen de la España solidaria, cooperante, abierta y comprometida con la cooperación al desarrollo. Entre otras políticas, la apuesta por llamada “Alianza de Civilizaciones”, el rechazo a la guerra Irak y el incremento de los montos de AOD pretendían dar soporte a esta nueva identidad de España. Este cambio doctrinal de la cooperación española se puede explicar desde distintas teorías, sin embargo, por el esfuerzo que emplea el Gobierno socialista en crear una imagen de país solidario y cooperante, la teoría que más se adecua al análisis es el constructivismo. En consecuencia, el análisis de las dos legislaturas de José Luis Rodríguez Zapatero se realizará bajo la perspectiva del constructivismo.

El Gobierno de Mariano Rajoy toma una visión más competitiva de la arena internacional. Durante su legislatura se llevan a cabo recortes en políticas públicas, entre las que la política de cooperación se debe drásticamente afectada, con la consecuente reducción en los montos de Ayuda Oficial al Desarrollo. La doctrina de gobernanza global impuesta por el anterior Presidente queda superada por una visión más anárquica de las Relaciones Internacionales, en las que el Estado busca el interés nacional. Por ello, la teoría que más de adecua al análisis de este Gobierno es la teoría realista, caracterizada porque el interés del Estado prima por encima de cualquier otro interés.

En definitiva, con el objetivo de enriquecer el análisis, se utilizarán la teoría constructivista y la teoría realista para analizar las legislaturas de José Luis Rodríguez

Zapatero y Mariano Rajoy respectivamente. Así, pese a que la realidad es compleja y no existe ninguna teoría que explique completamente un fenómeno, este marco teórico permitirá entender las motivaciones últimas del Gobierno español en lo que respecta a la cooperación internacional al desarrollo.

1.4 Metodología

La investigación se desarrolla basándose en un enfoque de investigación deductivo, con metodología cualitativa y cuantitativa. Respecto a la parte cualitativa, se realizará una exhausta revisión de la literatura mediante la síntesis de artículos académicos, documentos e informes de fuentes tanto públicas como privadas. La búsqueda de fuentes se aborda desde distintas plataformas y bases de datos de la Universidad Pontificia Comillas entre las que estaca Dialnet y EBSCO. Cabe destacar la importancia de analizar no solo aquellos documentos que procedan de fuentes gubernamentales sino también aquellos procedentes de organismos independientes que abordan, desde diferentes perspectivas, la realidad de la cooperación en España.

Respecto a la parte cuantitativa, la extracción de datos para el análisis se hará de organizaciones oficiales, siendo la más importante la OCDE, de la que España es miembro desde 1961. Este organismo pone a disposición de los usuarios numerosos informes y gran cantidad de datos de los que se obtendrán los gráficos y posteriores conclusiones de nuestro análisis. Se utilizarán los datos del CAD, fuente oficial de AOD internacional y de InfoAOD, plataforma del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación en la que se proporcionan todos los datos sobre la AOD española. Asimismo, también se hará uso de los datos e informes publicados por la ONG OXFAM Intermón, cuyos informes titulados “La Realidad de la Ayuda” clarifican y completan el análisis de la AOD española.

Las metodologías aplicadas de revisión de la literatura y análisis de datos a través de fuentes de información fidedignas son válidas para el propósito de esta investigación puesto que no solo nos permiten contextualizar el fenómeno que se pretende estudiar, sino que también identificar desde una perspectiva más analítica aquellos factores clave que determinan el comportamiento irregular de España en relación con la AOD en la década que va desde el 2004 al 2014. Con base a esta metodología, este trabajo pretende

responder a la siguiente pregunta de investigación: **¿Existe algún patrón dentro de la política de cooperación española que se repita a lo largo de las legislaturas comprendidas entre el 2004 y el 2014?**

2. LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO EN ESPAÑA

2.1 Contexto: La Política de Cooperación en España

2.1.1 Perspectiva histórica

España firmó en diciembre de 1960 el Convenio de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico que dio lugar al nacimiento de la OCDE, organización de la que España es miembro desde su creación en 1961. Durante los años 60 y 70, las características del sistema político-económico de España restringieron su actuación en este organismo. Su participación se limitó a recibir ideas de modernización y racionalización por parte de la OCDE que pudieran impulsar al país a una nueva senda de crecimiento basado en un sistema democrático parlamentario (Alonso, 1992, p. 69).

El Estado español, considerado por el Banco Mundial como receptor de ayuda hasta 1977, dejó de formar parte de la categoría de “país en vías de desarrollo” en los informes del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional en 1981. Es este mismo año cuando España pasa a pertenecer a la lista de países donantes de Ayuda Oficial al Desarrollo, dejando atrás un periodo difícil su historia. No obstante, no es hasta mediados de los 80 cuando el Gobierno español acuerda coordinar las acciones dirigidas a la cooperación internacional, hasta entonces dispersas entre los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Sanidad (Alonso, 1992, p. 69). En este mismo periodo España comienza su integración en la Unión Europea, la participación más activa en la Organización del Tratado del Atlántico Norte, la Organización Mundial del Comercio y su ingreso en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Es entonces cuando surge la política de cooperación como rama política especializada en el seno de la Administración española. Esta misma política tiene sus raíces en los créditos FAD (Fondo de Ayuda al Desarrollo) administrados por la Comisión Interministerial de Ayuda al Desarrollo constituida en 1976 con el objetivo de promover los lazos comerciales y la ayuda al desarrollo (Alonso, 1992, p. 70).

Los créditos FAD son préstamos concedidos por el Estado español a otros Estados o instituciones intergubernamentales, con cargo a dicho fondo y en condiciones

concesionales (Gómez Gil, 1994). No obstante, para ser considerada Ayuda Oficial al Desarrollo la concesionalidad debe de ser de un mínimo del 25%. El objetivo principal de los FAD era el de promover el desarrollo económico y social de los países receptores, sin embargo, se otorgaban condicionados a la compra de bienes y servicios del país donante, es decir, era ayuda ligada. Además, la elaboración y concesión del crédito era gestionado por la Secretaría de Comercio del Ministerio de Economía, que diseñaba las características de los créditos, y la Comisión Interministerial del FAD, donde participaban los Ministerios de Economía y Hacienda, Asuntos Exteriores, Agricultura, Industria y Energía. Por todo ello, puede ser considerado un instrumento mixto de ayuda y promoción comercial. Así, de la evidencia se deduce que el objetivo de los créditos FAD no era promover el desarrollo de los receptores de la ayuda sino los objetivos económicos y comerciales de los donantes (Gómez Gil, 1994).

Tras los créditos FAD, se diseñó el primer Plan de Cooperación español, bajo el paraguas de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y Para Iberoamérica (SECIPI) en el año 1985. Este organismo se creó con la finalidad de definir estrategias, coordinar e institucionalizar las ayudas que llegaban a la región latinoamericana. Este incipiente esfuerzo en coordinar y canalizar los esfuerzos nacionales en materia de cooperación puede considerarse como el punto de partida de la cooperación internacional en España (Alonso, 1992, p. 69). A partir de este momento, se suceden dos hitos en la historia de la cooperación: la creación de la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional en 1986 y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) en 1988. Este último organismo, nace con la misión de coordinar y ejecutar aquellos proyectos definidos por el SECIPI. Hoy, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) constituye la agencia especializada del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación orientada a la lucha contra la pobreza y al desarrollo humano sostenible.

Esta breve descripción de los inicios de la cooperación en España deja patente que es en los años ochenta, y particularmente en la segunda mitad de la década, cuando se define la estructura institucional que dará cobertura a la ayuda al desarrollo. Resulta importante considerar que la Administración española en este ámbito de la cooperación se caracteriza por limitada no solo por su breve historia, sino también por la escasez de

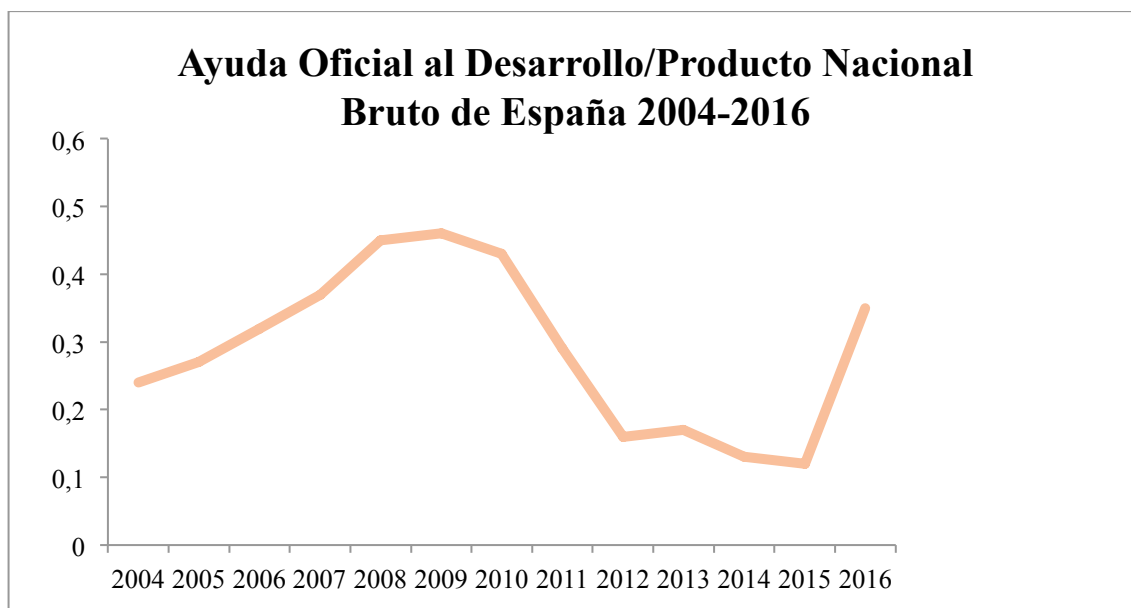
recursos disponibles para la cooperación y la falta de compromiso por parte de las autoridades políticas en materia de cooperación.

2.1.2 La posición de España con respecto a otros donantes

España, país donante desde 1981, se ha caracterizado tradicionalmente por su falta de consistencia y coherencia en materia de cooperación (Alonso, 2011; Alonso y Freres, 2010; Martínez y Martínez, 2011; Sanahuja, 2007; Tezanos Vázquez, 2007). Mientras en 2007 se conformaba con el séptimo donante del mundo, aportando un total de 5,5% de los recursos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), hoy ha sido relegada a la vigésimo quinta posición (OCDE, 2018).

Como se aprecia en el gráfico I, España se ha mantenido siempre por debajo de la meta del 0,7%, sigue siendo una de las potencias menos comprometidas con la cooperación y en consecuencia, sujeta a los cambios de política de los diferentes gobiernos que han ocupado el poder durante el periodo 2004-2014. Según los datos publicados por el CAD (2018), España ejecutó en 2015 1.397 millones de euros de AOD Neta, equivalente a un 0,12% del Producto Nacional Bruto. Este dato representa el mínimo histórico de la cooperación española, similar a los niveles de ayuda con los que España contaba en los años 80, cuando ni si quiera se pertenecía al Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (OXFAM Intermón, 2018). En 2016, España aumenta su AOD en un 192,3%, representando un 0,33% del PNB. Sin embargo, este llamativo incremento en los montos de AOD no se debe a un mayor compromiso con la cooperación, sino a la extraordinaria condonación de deuda a Cuba, que tiene como consecuencia el aumento de porcentaje de AOD sobre PNB del 0,12% en 2015 al 0,33% en 2016 (OXFAM Intermón, 2018).

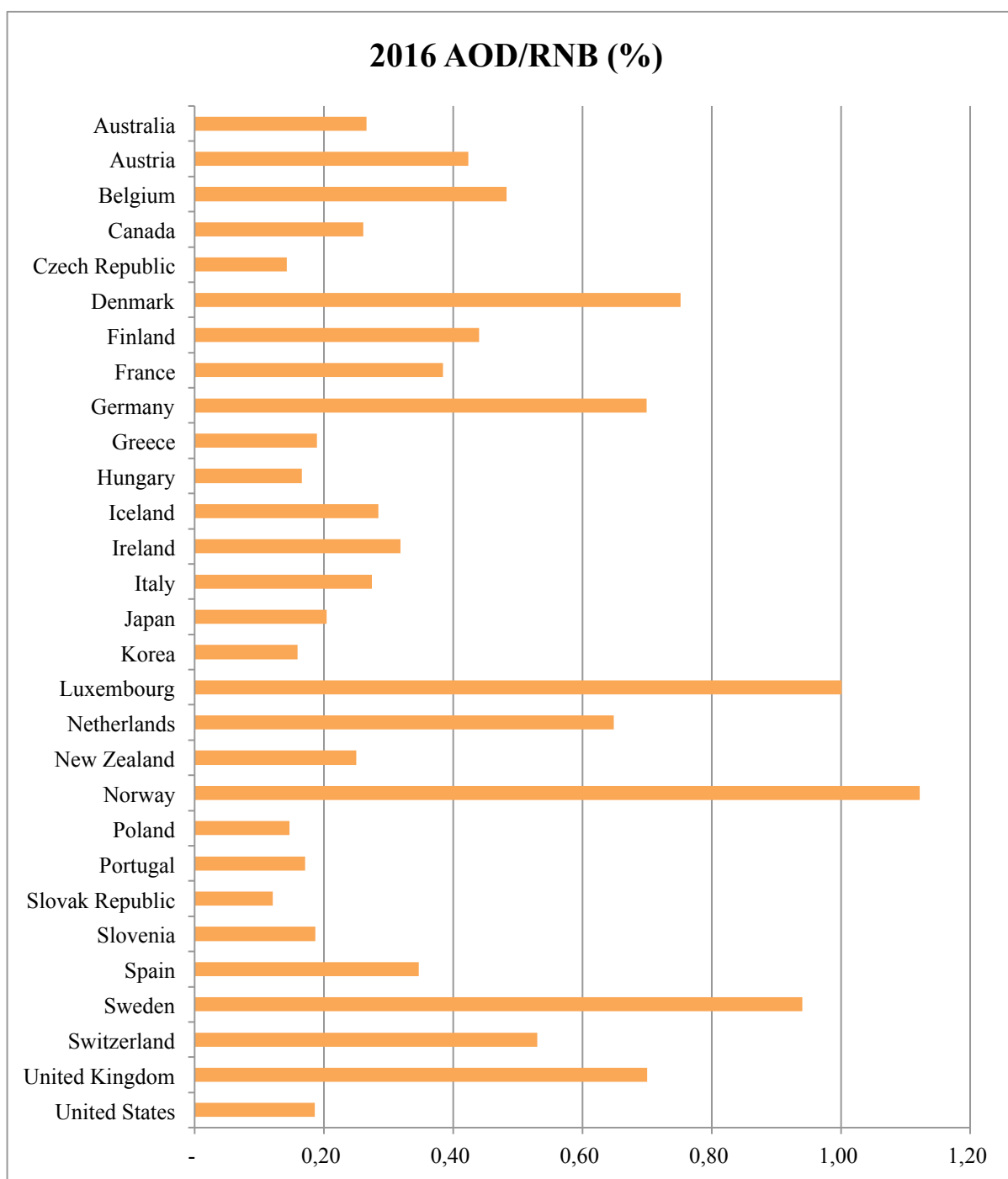
Gráfico I. Ayuda Oficial al Desarrollo/Producto Nacional Bruto de España 2004-2016



Fuente: elaboración propia con base a datos de: OCDE DAC - Spain Data, extraído de: <https://data.oecd.org/oda/net-oda.htm> (extraídos 12/04/2017)

En términos generales, España es uno de los países del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) que menos contribuye con Ayuda Oficial al Desarrollo. Como se presenta en el gráfico II, en 2016, España se encuentra a la cola de aportaciones de AOD/INB, superada por países como Noruega (1,12%), Luxemburgo (1%), Suecia (0,94%), Dinamarca (0,75%), Alemania (0,70%) y Reino Unido (0,70%). En este sentido, solo estos seis países cumplieron en 2016 con la meta del 0,7% AOD/RNB establecido por la OCDE en el año 1969. Por su parte, España, miembro del CAD desde 1991, nunca ha estado cerca de alcanzar el objetivo. Sin embargo, cabe destacar que, a mediados de los años 90, existió un fuerte movimiento social a favor de este propósito llamado “Acampadas 0,7”. Este movimiento favoreció e impulsó la sensibilización de la clase política, cuyo mayor logro fue la promulgación de la Ley de Cooperación de 1998. Después de unos años de crecimiento y compromiso con la ayuda al desarrollo, la AOD alcanzó su máximo en 2009 (0,46 % de la RNB), tras lo cual, con la crisis económica como pretexto, la AOD española comenzó a descender hasta los niveles más bajos de su historia (OXFAM Intermón, 2018).

Gráfico II. Comité de Ayuda al Desarrollo AOD/INB (2016)



Fuente: elaboración propia con base a datos de: <http://www.oecd.org/dac/spain.htm> (extraídos 23/03/2017)

De acuerdo al Comité de Ayuda al Desarrollo (OCDE, 2018), existen en el mundo alrededor de 50 países categorizados como frágiles, donde vive la mayoría de la población mundial. En estos países frágiles y/o en conflicto se concentra el 43% de la población que vive con menos de 1,25 dólares al día (Freres, 2017 , p. 11). Son, por

tanto, un grupo de países que dependen en gran medida la ayuda externa y cuya población es altamente vulnerable. De ahí que sea uno de los temas más relevantes en la agenda del desarrollo actual. En este contexto, la Cooperación Española (CE) ha sido poco solidaria con los Estados frágiles a quienes ha dedicado menos del 15% de su AOD entre 2010 y 2015 (Freres, 2017 , p. 8). Si lo comparamos con países como Reino Unido, quien destaca por canalizar e incrementar un total de +64 % entre 2009 y 2014 su AOD en el grupo de países frágiles, España se queda muy a la cola con una reducción de casi el 90% en el mismo periodo (Freres, 2017 , p. 21).

En este contexto, se plantea una de las cuestiones claves de esta investigación: **¿Cuáles son las razones por las que España es un país poco comprometido con la Ayuda Oficial al Desarrollo?** La respuesta más inmediata tiene como pretexto la crisis económica y los consecuentes recortes en materia de cooperación. No obstante, en el sistema español subyacen causas, internas y externas, que limitan su capacidad para contribuir de la forma deseable en la promoción de la ayuda al desarrollo.

En cuanto a las limitaciones internas, Alonso (2011) señala dos factores que restringen el sistema español de cooperación. Por un lado, las escasas capacidades humanas y técnicas y por otro, los problemas institucionales.

En primer lugar, en lo que se refiere a las insuficientes recursos humanos y técnicos, destaca la limitada capacidad de gestión de la ayuda relacionada con la insuficiente dotación de personal técnico. Así, aunque se han hecho algunos esfuerzos por ampliar la plantilla en los años en los que ha habido un incremento de AOD, han sido insuficientes y mal enfocados. Estos esfuerzos no se han centrado en los niveles y las capacidades necesarias, pues el Gobierno ha incrementado en personal administrativo pero con importantes carencias en el personal experto (Alonso, 2011). Además, tampoco se han llevado a cabo procesos de formación dedicados a capacitar al personal disponible. Así, las insuficientes capacidades técnicas y humanas del sistema español reducen las posibilidades de que se pueda llevar a cabo una política de cooperación coherente y plenamente consolidada (Millán, Santander, Aguirre, y Garrido, 2012, p. 56).

En segundo lugar, el sistema de cooperación español presenta serias limitaciones de tipo institucional. De acuerdo a Millán et al (2012) existe una limitada arquitectura

institucional específicamente diseñada para la cooperación para el desarrollo. Esta carencia parece ser consecuencia de la falta de compromiso político con la cooperación, tratándose como una política totalmente subsidiaria. Así, cabe destacar la existencia de una reducida y limitada estructura institucional que planifique, asesore y evalúe aquellas políticas de transferencia de recursos a los países receptores de AOD.

Dentro del marco institucional, durante el primer Gobierno de Mariano Rajoy, se llevó a cabo una reestructuración del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (Argilés Martín, 2014, p. 37). En el desarrollo de esta nueva organización, nace, según el Real Decreto 342/2012, la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID) con el objetivo de ayudar al Secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica en la “formulación, dirección, ejecución, seguimiento y evaluación de la política de cooperación internacional para el desarrollo y la coordinación de la acción cultural exterior” (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2018). Este órgano asume las competencias en materia de evaluación de la suprimida Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE), la elaboración del Plan Director de la Cooperación Española, la coordinación de los órganos de la Administración Central del Estado que tengan competencias en cooperación, y el seguimiento a las aportaciones de ayuda española en los organismos multilaterales (Argilés Martín, 2014, p. 39). Así, se daba respuesta a la inadecuada articulación y relativa desconexión entre la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE) que generaba, en los años previos a esta reestructuración, una brecha entre la definición de las políticas estratégicas (Millán et al., 2012, p. 60). En este sentido, cabe remarcar que tradicionalmente ha existido cierta confusión en las responsabilidades de cada actor y tareas propias de cada que ha adecuado al desempeño general de la cooperación española (Alonso, 2011).

En lo que se refiere a las limitaciones externas, cabe destacar que, tradicionalmente, parece que los intereses nacionales a corto plazo de España se contraponen con la promoción del desarrollo humano global y sostenible (Millán, 2012). La evidencia muestra que los intereses de la cooperación al desarrollo muchas veces quedan comprometidos por otro tipo de intereses como pueden ser los comerciales, económicos,

geopolíticos, post-coloniales, migratorios o de seguridad. En este sentido, como ya se ha mencionado, el débil compromiso político del Gobierno español con la cooperación al desarrollo y la percepción de que es una política subsidiaria, de segundo orden, hace que la cooperación internacional al desarrollo española quede, en muchos casos, supeditada a otros intereses nacionales (Millán et al., 2012, p. 60).

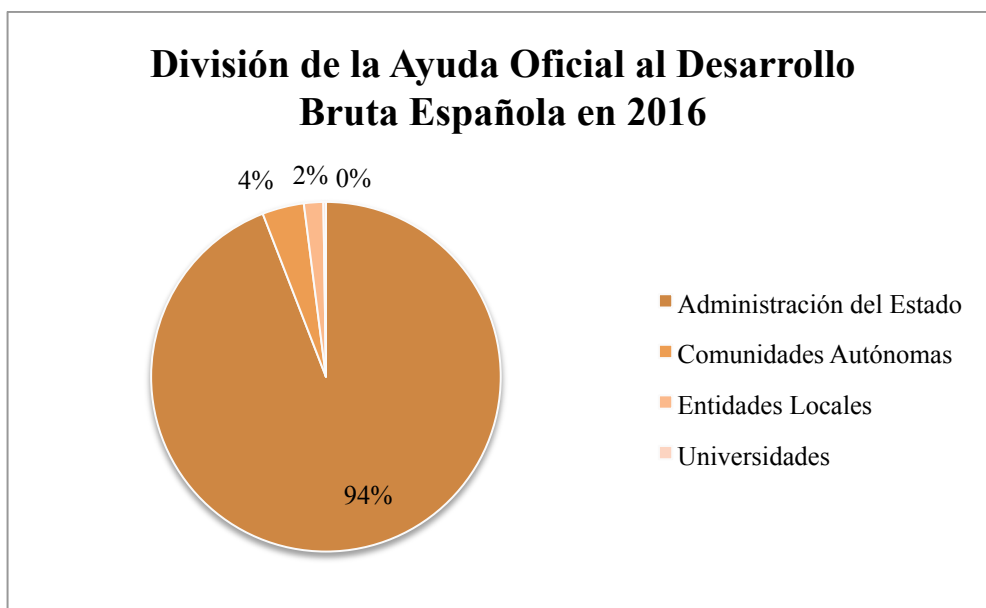
En definitiva, si por algo parece caracterizarse la política de cooperación española, es por cierta falta de coherencia y compromiso político limitado. Asimismo, la existencia de un sistema institucional poco consolidado, la falta de recursos humanos expertos en la materia y el tratamiento de política de segundo orden, conforman la base de las limitaciones que sufre de la cooperación al desarrollo en España.

2.2 Estructura de la Cooperación Española

Tras 1981 y el ingreso de España como país donante de AOD, la cooperación comienza a desarrollarse conforme al crecimiento económico que disfrutaba España la década de los ochenta. La Ayuda al Desarrollo se extiende y su evolución estuvo fuertemente relacionada con América Latina y la influencia de intereses comerciales y geoestratégicos en la región (AECID, 2005). Es en este periodo cuando comienzan a proliferar multiplicidad de actores, estatales y locales, que contribuyen a la materia con diversos instrumentos y puntos de vista. Es por ello importante, destacar el carácter descentralizador de la política de cooperación en España. Esta importancia de la cooperación descentralizada es tanto una particularidad del sistema de cooperación español como una fortaleza puesto que le proporciona un carácter más plural y diverso (Martínez Sanahuja, 2010, p. 1).

De todos los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), España es el país en el que más peso tiene la cooperación descentralizada. Como vemos en el gráfico III, las CC AA aportaron un total de 149,3 millones de euros en 2016, un 3,86% del total de la AOD. Por su lado, la Administración del Estado proporcionó el 94,11% de la ayuda, que unido al 1,79 % de contribución por parte de las entidades locales y el 0,23% de las Universidades, suman los 3.868,2 millones de euros que conforman el 100% de la AOD bruta española en 2016.

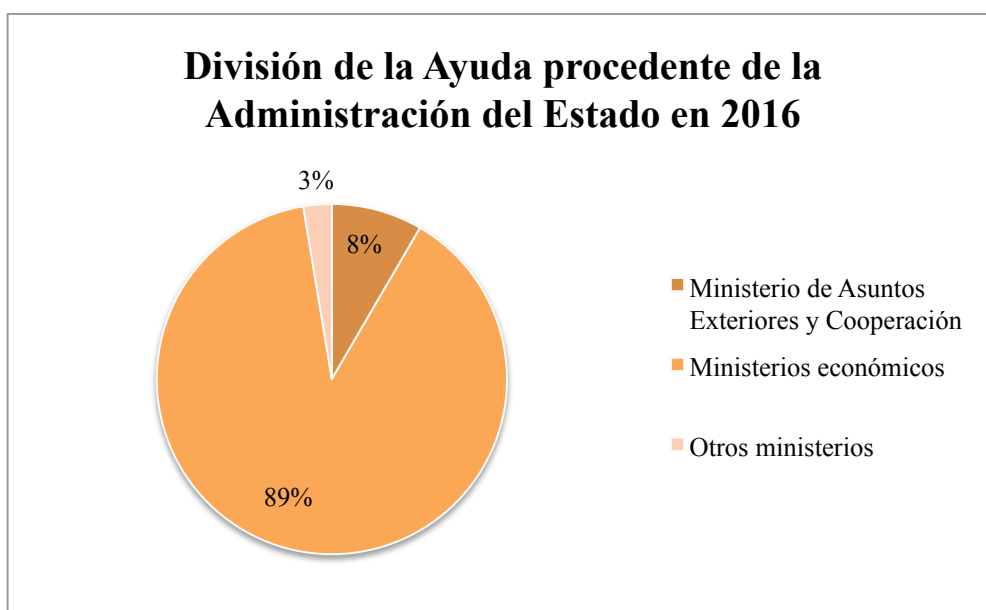
Gráfico III. División de la Ayuda Oficial al Desarrollo Bruta Española en 2016



Fuente: elaboración propia con base a datos de: Volcados de Seguimiento PACI 2004-2008. Datos de AOD Bruta, extraído de: <https://infoaod.maec.es/Analisis> (extraídos 23/04/2017)

Sobre estos datos cabe destacar que, como se observa en el gráfico IV, del total de la ayuda proporcionada por la Administración del Estado (3.640 millones de euros), solo el 8% procede del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, dejando casi un 90% de la ayuda en manos de Ministerios Económicos. Este reparto de la ayuda entre ministerios evidencia, una vez más, que la cooperación al desarrollo tiende a entrelazarse con otro tipo de intereses, como pueden ser los económico-comerciales, que nada tienen que ver con una buena política de cooperación al desarrollo.

Gráfico IV. División de la Ayuda de la Administración del Estado en 2016



Fuente: elaboración propia con base a datos de: Volcados de Seguimiento PACI 2004-2008. Datos de AOD Bruta, extraído de: <https://infoaod.maec.es/Analisis> (extraídos 23/04/2017)

En este sentido, la descentralización promueve la inclusión de entidades locales, quienes canalizan y articulan las energías de parte de la población. Al ser ésta una de las características del sistema de cooperación español, es necesario dedicar unas líneas a valorar las fortalezas y debilidades de este sistema.

Entre las fortalezas, se encuentra que la participación de diversos actores en la gestión de la ayuda al desarrollo, que provoca una mayor especialización y mejor división del trabajo, basada en las ventajas comparativas de cada una de las entidades. Esto es especialmente importante ante los compromisos internacionales que cada vez reclaman mayor especialización y concentración de capacidades (Martínez y Sanahuja, 2010, p. 1).

En cuanto a las debilidades de la cooperación descentralizada, la crítica se centra en que se trata de un modelo disfuncional, atomizado y diverso, con problemas para la coordinación. De la misma manera, no solo se producen duplicidad de esfuerzos entre las entidades estatales y locales, sino que se asumen unos elevadísimos costes de transacción que perjudican la eficacia de la AOD (Martínez y Sanahuja, 2010, p. 2). En definitiva, tal y como tradicionalmente han señalado los exámenes de pares del CAD, la

cooperación descentralizada española, más allá de ser una riqueza de opiniones y capacidades, contribuye a los problemas relacionados con la proliferación de nuevos actores, fragmentación de la ayuda, y crecientes costes de transacción (Martínez y Sanahuja, 2010, p. 2). No obstante, en los últimos años, la descentralización se ha reducido considerablemente. Durante la primera legislatura de José Luis Rodríguez Zapatero, suponía algo más del 14% sobre el total de la AOD mientras que hoy en día esta misma cifra ronda el 5,8%. Este descenso representa la caída en la contribución de estas entidades en la AOD española, especialmente como consecuencia de los recortes en políticas públicas, que han tenido gran incidencia en las partidas de cooperación de las Comunidades Autónomas, los Ayuntamientos y las Universidades.

2.2.1 Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

Pese a ser un sistema de cooperación descentralizado, el ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación es el responsable de la dirección de la política de cooperación internacional, así como la coordinación de los órganos de la Administración General del Estado (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2018).

En lo que respecta a la gestión, el órgano encargado es la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), que fundada el 11 de noviembre de 1988 con el objetivo de:

“Luchar contra la pobreza, mediante el fomento, la gestión y la ejecución de políticas públicas de cooperación internacional para el desarrollo dirigidas tanto a la lucha contra la pobreza como a conseguir un progreso humano sostenible en los países en desarrollo, particularmente los recogidos en el Plan Director en vigor cada cuatro años” (AECID, 2018).

Para el cumplimiento de esta meta, la AECID debe poner en práctica las directrices que se recogen en los llamados Planes Directores. Es precisamente en este Plan Director donde se exponen los objetivos y las prioridades sectoriales y geográficas de la cooperación española. En él se define la planificación, la metodología de seguimiento y evaluación para que la gestión sea consistente con la política en esta materia.

Son cuatro los Planes Directores aprobados hasta el momento. El primer Plan Director abarcó del 2001-2004 y hoy es el V Plan Director 2018-2021 el que rige la política en materia de cooperación. Este último Plan, aprobado en marzo de 2018 por el Consejo de Ministros, contiene los objetivos y prioridades que orientaran la cooperación en los próximos años. Este V Plan Director traslada a la cooperación española la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Entre sus componentes, destacan cuatro Objetivos Generales que se asocian directamente a las cuatro esferas de la Agenda 2030: personas, planeta, prosperidad y personas. Asimismo, se adoptan los Objetivos de Desarrollo Sostenible como Objetivos Estratégicos para la cooperación española (AECID, 2018).

Para desarrollar los Planes, la AECID cuenta con una estructura exterior, formada por las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC), los Centros Culturales (CC) y los Centros de Formación (CF), que dan soporte al entramado institucional que permite a la AECID estar presente en un total de 33 países (AECID, 2018).

2.2.2 Regulación: Ley 23/1998, de 7 de julio

Es importante comprender el marco legal en el que se desenvuelve y gestiona la cooperación española. Por esta razón, merece la pena dedicar unas líneas a la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Esta ley nace bajo la necesidad de articular en un único texto el conjunto de medidas e instrumentos que han ido configurando la política de cooperación al desarrollo en España. Desde el Gobierno, se buscaba el consenso básico que debe estar en la base de la política de cooperación internacional. Asimismo, debido al alto número de actores participantes en la política de cooperación era igualmente necesario alcanzar la adecuada colaboración y coordinación entre las distintas instituciones y entidades para garantizar la mayor eficacia y coherencia de la Ayuda Oficial al Desarrollo (Agencia Estatal Boletín del Estado, 1998).

En este contexto, cabe afirmar que, pese a que el sistema español cuenta con numerosas insuficiencias de tipo interno y externo (Alonso, 2011), esta ley supuso un gran paso en la cooperación española puesto que no solo desarrolló los objetivos y prioridades de la cooperación pública española, sino que también definió “sus modalidades e

instrumentos, el personal de cooperación, la definición de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo, el reconocimiento del régimen fiscal especial aplicable a esas organizaciones y a las aportaciones efectuadas a las mismas, así como un tratamiento presupuestario específico para la cooperación” (Agencia Estatal Boletín del Estado, 1998).

En suma, esta ley sentó las bases de la cooperación al desarrollo española y aunó esfuerzos para regular en este ámbito. El resultado fue la integración normativa y codificación de las prácticas de cooperación al desarrollo con el objetivo de reconducir en un esquema coherente los esfuerzos que realiza España en esta materia.

3. ANÁLISIS DE UNA DÉCADA 2004-2014

Tras analizar las teorías de las Relaciones Internacionales e identificar el contexto en el que se desarrolla la cooperación internacional al desarrollo en España, se procederá al análisis de la AOD española durante la década 2004-2014. El objetivo de este análisis es entender cuál ha sido el comportamiento de España en esta materia y por ello, se realizará tanto un análisis cuantitativo como cualitativo. Como se ha mencionado en el marco teórico, se utilizarán las teorías de las Relaciones Internacionales para aproximar el comportamiento de España en materia de cooperación. En este sentido, como se ha explicado en capítulos anteriores, la teoría constructivista servirá como marco para analizar las dos legislaturas de José Luis Rodríguez Zapatero y la teoría realista para analizar la de Mariano Rajoy.

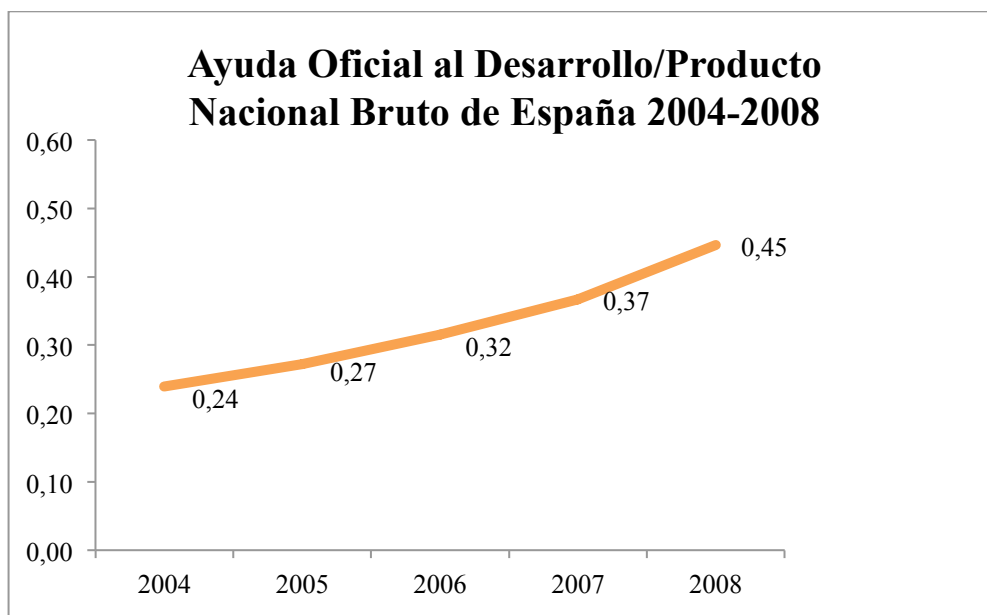
El análisis se ha dividido en tres periodos. Los dos primeros se corresponden con las dos legislaturas de José Luis Rodríguez Zapatero, la primera del 2004 al 2008, y su última legislatura del 2008 al 2011. El tercer periodo pertenece a la primera legislatura de Mariano Rajoy que se extiende desde al 2011 al 2015. Tras el análisis de los tres periodos, se realizará una valoración conjunta del comportamiento de España en relación con la cooperación internacional al desarrollo durante la década 2004-2014.

3.1 Primer Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero 2004-2008

3.1.1 Análisis Cuantitativo

El primer Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, salido de las urnas en 2004, alentó un cambio en materia de cooperación. El cambio más plausible fue el intenso crecimiento de la ayuda. Así, en el año anterior al triunfo electoral, en 2003, la Ayuda Oficial al Desarrollo española equivalía a algo menos de 2 mil millones de dólares, que, en 2007, superó los 5,7 mil millones. En este sentido, en casi cuatro años, los recursos dedicados a la cooperación casi se triplicaron (Alonso, 2008, p. 147). El coeficiente de AOD sobre el PNB siguió un recorrido similar. Así, como se aprecia en el gráfico V, pasa de un modesto 0,24% en 2004 al 0,45% en el 2008. Además, por primera vez en la historia, en el año 2008 se superó el correspondiente a la media de la UE 0,40% (Alonso, 2008, p. 148).

Gráfico V. Ayuda Oficial al Desarrollo/Producto Nacional Bruto de España 2004-2008



Fuente: elaboración propia con base a datos de: OCDE DAC - Spain Data, extraído de: <https://data.oecd.org/oda/net-oda.htm> (extraídos 12/04/2017)

En relación con la composición de la ayuda en el periodo 2004-2008, las donaciones bilaterales tuvieron menor importancia que las multilaterales con respecto a otros donantes. En este sentido, la cooperación bilateral no reembolsable, que es la más favorece al país receptor, supuso el 59% del total de la AOD neta española, considerablemente insuficiente en comparación con la media del CAD, que alcanzó el 77% sobre el total de la ayuda (Alonso, 2008, p. 148). Cabe destacar que las ONG ganaron protagonismo en la gestión de la ayuda bilateral entre los años 2004 y 2008. Se estima que las ONG gestionaron cerca de un tercio de la ayuda bilateral bruta, lo que contribuyó a dar mayor capilaridad social a la cooperación española (Alonso, 2008, p. 151).

Por el contrario, durante este periodo la participación de España en la cooperación multilateral ha tenido más relevancia que en el promedio del CAD. A este respecto, en el año 2006, fue muy importante la aportación española de 528 millones de euros al Fondo de las Naciones Unidas para el Logro de los Objetivos De Desarrollo del Milenio (F-ODM), destinado a apoyar proyectos e iniciativas relacionados con el logro de estos objetivos. Así, la cooperación multilateral tuvo un gran impulso durante este periodo que llegó a suponer hasta un 40% del total de la AOD, muy por encima de la media del CAD. No obstante, cabe mencionar que este incremento de ayuda canalizada a través

del canal multilateral responde a la necesidad de asignar de forma ágil los crecientes recursos de AOD que venían incrementándose desde años anteriores (Alonso, 2008, p. 149).

En el marco de la teoría constructivista, que entiende la importancia de los valores, intereses y expectativas en la definición de políticas, este incremento de AOD multilateral se correspondería con la necesidad de construir otra identidad de país; un país abierto, cooperante y solidario. Así, los esfuerzos del Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero por proyectar una imagen de país distinta, desembocarían en el aumento de la utilización de organismos multilaterales, utilizándose como medio para proyectar esta nueva identidad de España. Igualmente, en su esfuerzo por la gobernanza global y la “Alianza de Civilizaciones”, llegar a la meta del 0,7% era mucho más sencillo si se optaba por canalizar la ayuda a través de estos organismos multilaterales.

Además, como ya se ha mencionado, un factor adicional a destacar es el alto nivel de descentralización del sistema español de cooperación. Es precisamente en este periodo cuando comienza a aumentar la participación de entidades autonómicas, locales y Universidades, que suponen, a lo largo de esta legislatura, algo más del 14% al total de la AOD. En este sentido, existen grandes diferencias con respecto a su participación hoy en día, que ronda el 5,8% sobre el total de AOD. La contribución de estas entidades en la AOD española se ha visto en los últimos años fuertemente reducida, especialmente por los recortes en políticas públicas, que han tenido gran incidencia en las partidas de las Comunidades Autónomas, los Ayuntamientos y las Universidades.

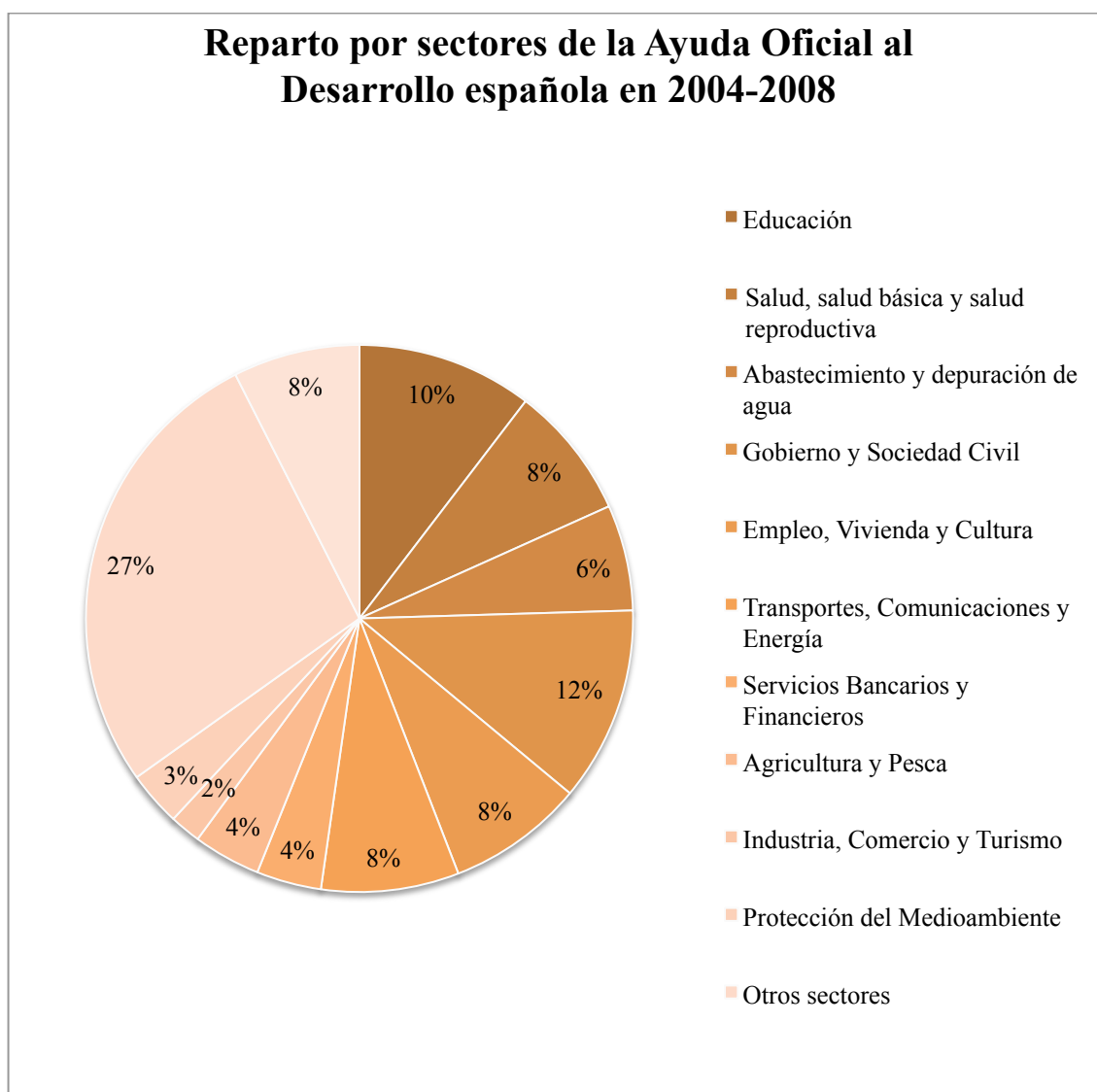
3.1.2 Análisis Cualitativo

El análisis cualitativo se focalizará en aquellos elementos relevantes para entender la cooperación. Entre estos elementos se encuentran las prioridades geográficas, la especialización sectorial y/o temática de la ayuda y la estructura institucional del donante. Por eso, una vez realizado el análisis cuantitativo, se realizará el análisis cualitativo que se centrará principalmente en tres pilares. En primer lugar, se estudiará el reparto de la ayuda en los países receptores, es decir, se busca identificar cuáles han sido los sectores que más se han beneficiado de la AOD española. En segundo lugar, se realizará un breve análisis geográfico con el objetivo de identificar cuáles han sido las

regiones más favorecidas por la política de cooperación. Y, en tercer lugar, se hará referencia a los avances institucionales que tuvieron lugar durante esta legislatura como consecuencia del cambio doctrinal de la cooperación española acontecido durante este periodo.

En primer lugar, según el CAD (2018), para saber el sector al que va destinada una determinada intervención de desarrollo hay que identificar qué área específica de la estructura económica y social del país receptor se pretende promover. Es por eso por lo que no se trata de analizar el tipo de bienes que se proporcionan, sino la finalidad que se persigue. En relación con el reparto de la AOD en el periodo de 2004 a 2008, como se puede observar en el gráfico VI, la mayor parte de la ayuda, alrededor de un 27%, fue destinada a “Otros Sectores”. Este epígrafe agrupa aquellas contribuciones que no son susceptibles de asignarse a un sector concreto. Se trata de contribuciones de ayuda para objetivos de desarrollo general, soporte al presupuesto general de la ayuda, acciones relacionadas con deuda, ayuda de emergencia o transacciones internacionales en el país donante (OCDE, 2018). Por detrás de “Otros Sectores”, se puede observar que la mayor parte de la ayuda se destina a “Gobierno y Sociedad Civil”, con un 12% de contribución sobre el total de la ayuda, “Educación”, con un 10%, seguido de “Salud, Salud básica y Salud reproductiva”, “Empleo Vivienda y Cultura”, “Transportes, Comunicaciones y Energía” y “Ayuda Humanitaria” todas con alrededor de 8% de participación sobre el total de la ayuda española.

Gráfico VI. Reparto de la Ayuda Oficial al Desarrollo por sectores española en 2004-2008



Fuente: elaboración propia con base a datos de: Volcados de Seguimiento PACI 2004-2008. Datos de AOD Bruta, extraído de: <https://infoaod.maec.es/Analisis> (extraídos 14/04/2017)

El segundo factor al que se debe hacer referencia es el reparto geográfico de la ayuda. Alonso (2008 p. 151) señala que uno de los rasgos más característicos de la ayuda española es la dispersión, es decir, el número de países receptores generalmente es alto y no está concentrado en una misma región. Sin embargo, si se analiza la distribución por áreas geográficas en el periodo 2004-2008 se puede identificar un patrón preferencial hacia América Latina y el Norte de África, que concuerda con las prioridades de la política exterior. América Latina recibió un total de 34% del total de los desembolsos brutos bilaterales, mientras el África Subsahariana absorbió un 24% (Alonso, 2008, p. 152). En este sentido, uno de los factores que cabe destacar es la

orientación de la ayuda española hace los países con rentas medias. Durante este periodo, el 61% de la ayuda bilateral fue destinado a países de estas características. Se trata de un porcentaje significativamente alto con respecto a la media del CAD que, durante el mismo periodo, destinó el 53% de los recursos.

A partir de 2004, en un cambio alentado por el debate sobre la guerra de Irak, el partido Socialista asumió una visión cosmopolita de la política exterior de España, del multilateralismo y la gobernanza global. Como consecuencia de ello, se dio un fuerte impulso hacia un nuevo tipo de política exterior. Tradicionalmente, la cooperación española estuvo dominada por una política de corte realista, según la cuál la ayuda al desarrollo debería estar subordinada a los intereses nacionales de los Estados, como pueden ser los de seguridad, comercio o migraciones. Frente a esta visión, el Partido Socialista afrontó una renovación ideológica en la que se asumió una visión cosmopolita de la política exterior, que requiere que determinados intereses nacionales fueran redefinidos como intereses colectivos, y se abordaran a través de un multilateralismo eficaz (Sanahuja, 2008, p. 40). De esta forma, la lucha contra la pobreza no quedaría supeditado exclusivamente al ámbito de la cooperación, sin que se trataría de un elemento común, de carácter transversal, de la política exterior española. Todo ello se recoge en el principio de coherencia, en el que según Sanahuja (2008, p. 40) “los objetivos de la política de desarrollo deben informar tanto de la política de ayuda como de otras áreas de la acción exterior con tanta o más incidencia que la ayuda en la generación de oportunidades de desarrollo para los países pobres, como el comercio, las inversiones, la política migratoria o la prevención de conflictos”.

No obstante, esta visión constructivista de la cooperación al desarrollo chocó con el marco realista con el que tradicionalmente se entendía la política de cooperación. La teoría realista de la cooperación entiende la AOD como instrumento para conseguir retornos comerciales, económicos, de seguridad o de otra índole. Un ejemplo evidente de la vigencia del marco realista es la utilización de la AOD en 2006 como incentivo para el acuerdo de repatriación de emigrantes y la adopción de controles de aduanas más exigentes en los países del Norte de África. En 2006, tras la llegada de inmigrantes en cayucos a las Islas Canarias, el Gobierno Socialista parece que, con una perspectiva instrumental de la cooperación y ante las negativas en las encuestas de voto, amplió los

montos de AOD a los países del Norte de África con el objetivo de satisfacer el interés nacional (Sanahuja, 2008, p. 42).

Finalmente, en lo que se refiere al ámbito institucional, cabe destacar que, durante este periodo se abordarían dos cuestiones fundamentales: la reforma de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y de los créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) (Sanahuja, 2008, p. 38). Asimismo, el Gobierno entendía que los Objetivos de Desarrollo del Milenio debían orientar la política de cooperación española, por eso, éstos tuvieron un peso relevante en la definición de las políticas de ayuda al desarrollo.

En definitiva, con el Gobierno Socialista (2004-2008) se llevaron a cabo una serie de reformas institucionales que fueron acompañadas por el incremento en los montos de AOD. En este sentido, se cerró un periodo de estancamiento y deterioro de la cooperación española para dar paso a un nuevo periodo de modernización y gobernanza global. Asimismo, la política de cooperación se insertó por primera vez dentro de los compromisos internacionales, alineando la política española con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la aplicación de la Declaración de París (Sanahuja, 2008, p. 42).

La siguiente legislatura 2008-2011 prometía grandes avances en cooperación, incluido el logro de la meta del 0,7%. Sin embargo, la crisis financiera y la falta de compromiso político llevaron a España a recortar los recursos destinados a la cooperación.

3.2 Segundo Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero 2008-2011

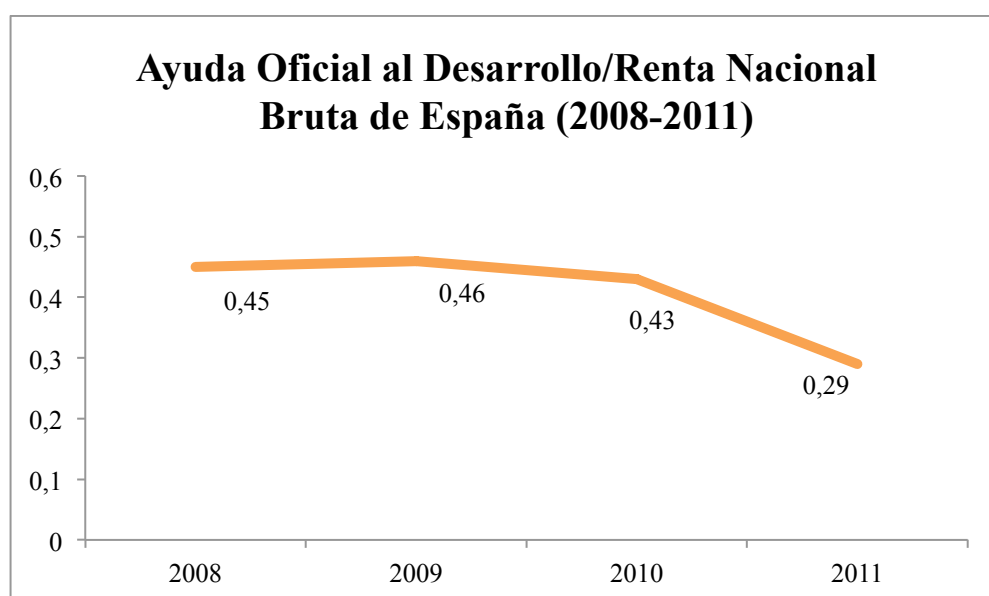
3.2.1 Análisis Cuantitativo

Como se ha expuesto en el epígrafe anterior, en la primera legislatura de José Luis Rodríguez Zapatero se incurrió en sustanciales avances para la cooperación española y se sentaron las bases para que el sistema de ayuda español mejorará considerablemente y llegará al objetivo del 0,7% AOD/RNB establecido por la OCDE. Sin embargo, el periodo que va del 2008 al 2011 se va a caracterizar por el estallido de la crisis económica y la consecuente caída de AOD, que comienza en el año 2010. Por ello, los

esfuerzos que se habían acometido durante la anterior legislatura, no frugaron y la AOD española comenzó a reducirse hasta llegar a mínimos históricos (OXFAM Intermón, 2018).

En el año 2008, la ratio AOD/RNB se encontraba en 0,45%, es decir, aumentó en 0,08 puntos porcentuales con respecto al año 2007. Además, pese al estallido de la crisis financiera, la ayuda aumentó levemente en el siguiente año llegando al 0,46%. En este sentido, es a partir del 2009 cuando la crisis económica empezó a afectar severamente al presupuesto destinado a la cooperación internacional. Así, en el año 2010 la AOD comenzó a descender dramáticamente hasta llegar al 0,29% AOD/RNB del año 2011 (OXFAM Intermón, 2018).

Gráfico VII. Ayuda Oficial al Desarrollo/Producto Nacional Bruto de España 2008-2011



Fuente: elaboración propia con base a datos de: OCDE DAC - Spain Data, extraído de: <https://data.oecd.org/oda/net-oda.htm> (extraídos 12/04/2017)

Como se observa en el gráfico VII, a partir del 2009 la tendencia de crecimiento se revierte y los montos de ayuda española comienza a descender bajo el pretexto de la crisis económico-financiera. Sin embargo, cabe destacar que, en el mismo contexto de crisis, países como el Reino Unido reaccionaron de forma muy diferente. De acuerdo a OXFAM (2017) Reino Unido, país que hasta 2008 estaba por detrás de España en tasa de esfuerzo (0,43% frente al 0,45% de España), asumió el compromiso UE de cumplir con la meta del 0,7% y decidió mantenerlo tras el estallido de la crisis. Por el contrario,

España, decidió recortar en materia de cooperación y situarse a la cola de los donantes del CAD.

El año 2010 España consolidó los recortes en el volumen de AOD, que se situó en 4.491,84 millones de euros. Esto supuso un descenso del 5% respecto al año anterior y del 5,67% respecto a 2008, precisamente el año en que se alcanzó la cifra más alta en términos absolutos de nuestra historia, después de un largo crecimiento sostenido (Barcelona Center for International Affairs, 2011, p. 359).

En relación con la composición de AOD en este periodo, el reparto entre la ayuda bilateral y multilateral permaneció prácticamente invariable. La ayuda bilateral supuso alrededor de un 30% de la ayuda total, frente al 70% correspondiente a la vía multilateral. Si se comparan estos porcentajes con los homólogos durante la legislatura anterior, se puede observar una creciente tendencia hacia el canal multilateral. Esto se debe al aumento de ayuda destinado a organismos multilaterales de desarrollo financieros como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), cuyas aportaciones se duplicaron en 2010, y el Banco Asiático para el Desarrollo (BAD), donde la aportación española creció un 13,3 % en solo un año. Mientras que la ayuda bilateral descendía, los montos destinados a organismos multilaterales como la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) crecían en un 38,7% y 17,6% respectivamente (Barcelona Center for International Affairs, 2011, p. 359). De esta evidencia se puede deducir, una vez más, que la política de cooperación española muchas veces se ve comprometida con otro tipo de objetivos que no son los de promover el desarrollo de los receptores de la ayuda, sino más bien, los objetivos económicos y comerciales de los donantes. Además, cabe remarcar que, en este periodo en el que los montos de AOD se reduce drásticamente, la ayuda que se mantiene se dirige hacia organismos con tintes económicos, como el BID y el BAD, especialmente aquellos que promueven las buenas relaciones entre España y la región Latinoamericana.

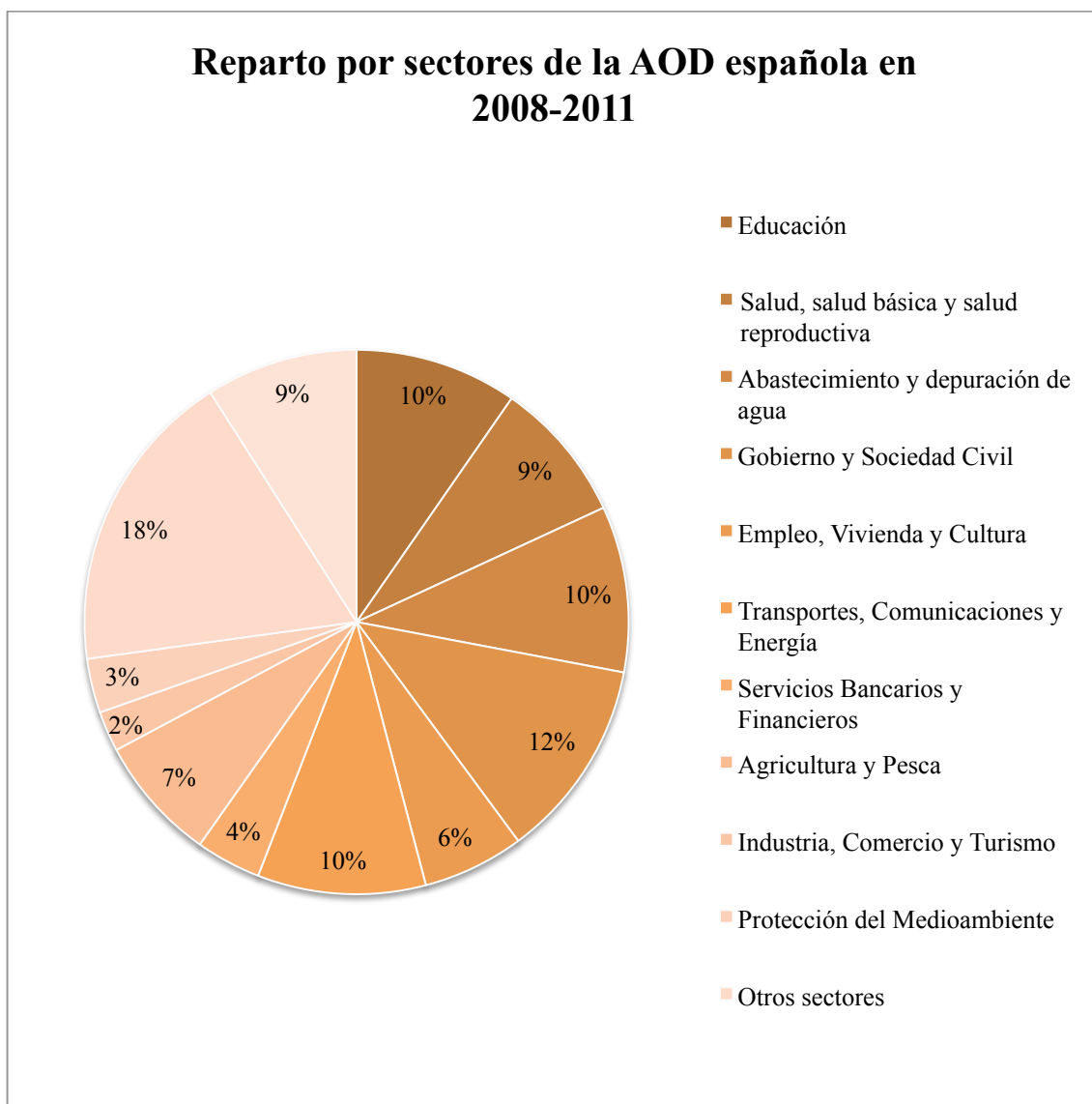
3.2.2 Análisis Cualitativo

Siguiendo el esquema utilizado para el análisis de la legislatura anterior, este análisis se centrará en tres factores: el reparto de la ayuda en los países receptores, las regiones

más favorecidas por la política de cooperación y los avances institucionales que hayan podido acometerse durante esta segunda legislatura.

En cuanto al destino de la AOD por sectores, en gráfico VIII se aprecia como durante el periodo 2008-2011 el epígrafe “Otros sectores” se mantiene como la categoría que más fondos recibe. Sin embargo, llama la atención la caída que sufre con respecto al periodo anterior; pasa de copar un 27% del total de la ayuda a un 18%, lo supone una reducción de 9 puntos porcentuales. El porcentaje de ayuda del resto de categorías se mantienen prácticamente idénticas a las del periodo anterior. Así, la mayor parte de la ayuda se destina a “Gobierno y Sociedad Civil”, con un 12% de contribución sobre el total de la ayuda, seguido de “Educación”, “Transportes, Comunicaciones y Energía” y “Abastecimiento y depuración de agua” con un 10% de participación cada una. Este último epígrafe es uno de los que mayor variabilidad experimenta pues pasa de un 6% a un 10% sobre el total de la AOD.

Gráfico VIII. Reparto de la Ayuda Oficial al Desarrollo por sectores española en 2008-2011



Fuente: elaboración propia con base a datos de: Volcados de Seguimiento PACI 2008-2011 Datos de AOD Bruta, extraído de: <https://infoaod.maec.es/Analisis> (extraídos 14/04/2017)

El segundo factor a analizar es el reparto geográfico de la ayuda. La legislatura anterior se caracterizó por una alta concentración de ayuda a las regiones de América Latina y el Norte de África. Esta tendencia sigue predominando en el periodo 2008-2011 con leves matices. En este periodo, el África Subsahariana se erigió como el primer destino de los flujos de ayuda españoles, seguida de cerca por América Latina. La principal modalidad de ayuda para ambos destinos fue la ayuda bilateral, aunque para el caso de América Latina esta tendencia es más marcada. En cambio, la ayuda destinada a las regiones de

Europa y Asia-Pacífico se prefirió el canal multilateral (Barcelona Center for International Affairs, 2011, p. 359).

En este contexto, cabe remarcar que España, a partir de los años noventa, se consolidó como uno de los destinos más recurrentes para determinadas corrientes migratorias, especialmente aquellos flujos de inmigrantes procedentes de América Latina y África. Ya durante la legislatura anterior, los flujos migratorios del África Subsahariana hacia España representaban el 17,6%, llegando a los distintos territorios de la península, incluidas las Islas Canarias, Ceuta y Melilla. Estos flujos migratorios se agudizaron durante este periodo de crisis económica, presentándose como un problema de seguridad nacional y con fuertes repercusiones en la opinión pública española. Así, parece que como consecuencia del aumento de los flujos migratorios, el Gobierno español canalizó la mayor parte de la AOD hacia el África Subsahariana con el objetivo de contener la migración (Azkona, 2014, p. 7). Además, tal y como señala Azkona (2014), la evidencia muestra que gran parte de la ayuda se canalizó a través de entidades que se encargaban de controlar los flujos migratorios. En este sentido, los datos parecen indicar que la AOD se utilizó como herramienta para proteger los intereses migratorios y de seguridad españoles, canalizando gran parte de la ayuda hacia países del Norte de África, en los que España tenía otros intereses distintos a los de la cooperación.

Asimismo, dentro de este periodo, el año más llamativo es el 2010, no solo porque es cuando los montos de ayuda comienzan a decrecer, sino por los países a los que se les destina la ayuda. Tradicionalmente, los países que más ayuda bilateral española han recibido han sido países como Marruecos, Túnez, Perú, Guatemala o Bolivia. Sin embargo, en 2010 la lista de AOD bilateral española estuvo encabezada por la República Democrática del Congo, gran parte correspondiente a operaciones de deuda, seguida de Túnez y Haití, que sufrió en 2010 un grave terremoto canalizando la mayor parte de la ayuda humanitaria española. En cuanto a la República Democrática del Congo, la ayuda española pasó de apenas 30.000 euros en 2004 a 20 millones de euros, que fueron desembolsados entre 2008 y 2010. El país pasó a considerarse “país de atención prioritaria” y las buenas relaciones con España permitieron abrir una Oficina Técnica de Cooperación en la república (Barcelona Center for International Affairs, 2011, p. 359).

El tercer factor al que se deben dedicar unas líneas es el factor institucional. Este periodo 2008-2011 estuvo marcado por varios hitos. En el plano internacional, España participó activamente del Grupo de Desarrollo del G20, creado con el objetivo de luchar contra la pobreza y la brecha de desarrollo. Asimismo, con el propósito de consolidar los objetivos marcados en 2009, este Grupo también impulsó iniciativas como son la seguridad alimentaria y el cambio climático (Barcelona Center for International Affairs, 2011, p. 361). En 2010, España asumió la Presidencia de la Unión Europea y durante los seis meses de mandato se centró en tres ejes: los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la eficacia de la Ayuda Oficial al Desarrollo y la financiación en materia de cooperación. Además, en este periodo se avanzó notablemente en aspectos como la cooperación Sur-Sur y triangular y se promovió una Reunión de Alto Nivel en la que se revisaran los Objetivos del Milenio (Barcelona Center for International Affairs, 2011, p. 361).

En el ámbito interno, se crearon instituciones como la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE), se suprimió el Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) y se sustituyó por el Fondo de Promoción del Desarrollo (FONPRODE), y el Fondo de Internacionalización de las Empresas (FIEM). El FONPRODE, que entra en vigor en 2011, es un instrumento orientado a la consecución de los ODM y se crea con el propósito de desvincular la cooperación a los intereses comerciales y de internacionalización de las empresas españolas (Barcelona Center for International Affairs, 2011, p. 361). Además, en este contexto de reforma, la AECID también se vio afectada por sustanciales cambios, se aprobó la Ley de Deuda Externa y se estableció la Conferencia Sectorial de Cooperación para el Desarrollo (Martínez y Martínez, 2011, p. 45). Asimismo, en el ámbito de la eficacia, se impulsó los marcos de asociación país para mejorar la planificación geográfica y sectorial de la cooperación española y se llevó a cabo una evaluación del grado de implementación de la Declaración de París en España, impulsada por el CAD.

En el marco de la teoría constructivista, se debe tener en cuenta que la política exterior se construye con los intereses, identidades y valores de los Estados. En el caso del Gobierno español, las motivaciones con respecto a la primera legislatura y, por tanto, los intereses de España en el exterior, cambiaron. Ante el nuevo escenario de crisis económica, el Gobierno socialista construyó una visión diferente a la identidad

nacional. En este sentido, durante la primera legislatura, José Luis Rodríguez Zapatero construyó una identidad nacional en la que la política de cooperación era relevante. En la segunda legislatura, estos intereses cambiaron y la cooperación se convirtió en una política periférica supeditada a otro tipo de intereses como los económicos, migratorios y de seguridad.

Desde esta perspectiva, y tal y como explican Santander y Millán (2014), dentro de la política diplomática española se pueden distinguir dos agendas: la “agenda dura” y la “agenda blanda”. La “agenda dura”, representa el núcleo más importante de la diplomacia española, y responde principalmente a temas económicos y de seguridad. En la “agenda dura”, se dan prioridad aquellos intereses económico-securitarios como la recuperación económica, la internacionalización de las empresas españolas y el control de las migraciones, claves para la estabilidad de España. Esta agenda conforma la parte central de la política diplomática, mientras que en un segundo nivel se encontraría la “agenda blanda”, en la que se ubica lo relacionado con la promoción y defensa de los derechos humanos en el exterior. La “agenda blanda” ocupa un lugar subsidiario y periférico y solo encuentra impulso cuando se la considera instrumental, o al menos, no entra en contradicción con los objetivos de la “agenda dura” (Santander y Millán, 2014). Este planteamiento explica en gran medida el comportamiento del Presidente Zapatero en política de cooperación puesto que, como se ha explicado, durante la primera legislatura se da más prioridad a la “agenda blanda” mientras que en la segunda legislatura es la “agenda dura” la que toma mayor relevancia. Pese a que la construcción de ambas agendas siempre ha sido constante, en la segunda legislatura, cuando los intereses y valores del Gobierno cambian, también lo hacen sus prioridades en cooperación, dando mayor importancia a aquellos intereses relacionados con aspectos comerciales, migratorios o geopolíticos. Así, mientras en el primer Gobierno de Zapatero se proyectaba una imagen de la España abierta, cooperante y solidaria, durante la segunda legislatura el contexto cambia y así lo hacen también los intereses y valores del Estado español.

En definitiva, este periodo 2008-2011 está marcado por dos cuestiones fundamentales. Por un lado, el comienzo de las reducciones en AOD con el pretexto de la crisis económico-financiera, que impulsó al Gobierno a consolidar en 2010 los recortes en el volumen de AOD, lo que supuso una reducción del 5,67% respecto al año 2008. Y, por

otro lado, la eliminación de los Fondos de Ayuda al Desarrollo y su sustitución por el Fondo para la Promoción del Desarrollo y el Fondo para la Internacionalización de la Empresa. En este sentido, pese a que a lo largo de la historia la evidencia muestra que la ayuda española está altamente ligada a sus intereses comerciales, es la primera vez que se crean dos Fondos completamente independientes que atienden a cuestiones dispares: la cooperación internacional al desarrollo y la internacionalización de las empresas españolas.

En este contexto, José Luis Rodríguez Zapatero cederá paso a un nuevo Gobierno del Partido Popular, encabezado por Mariano Rajoy, con nuevas prioridades programáticas y la reorganización de los departamentos.

3.3 Primer Gobierno de Mariano Rajoy Brey 2012-2015

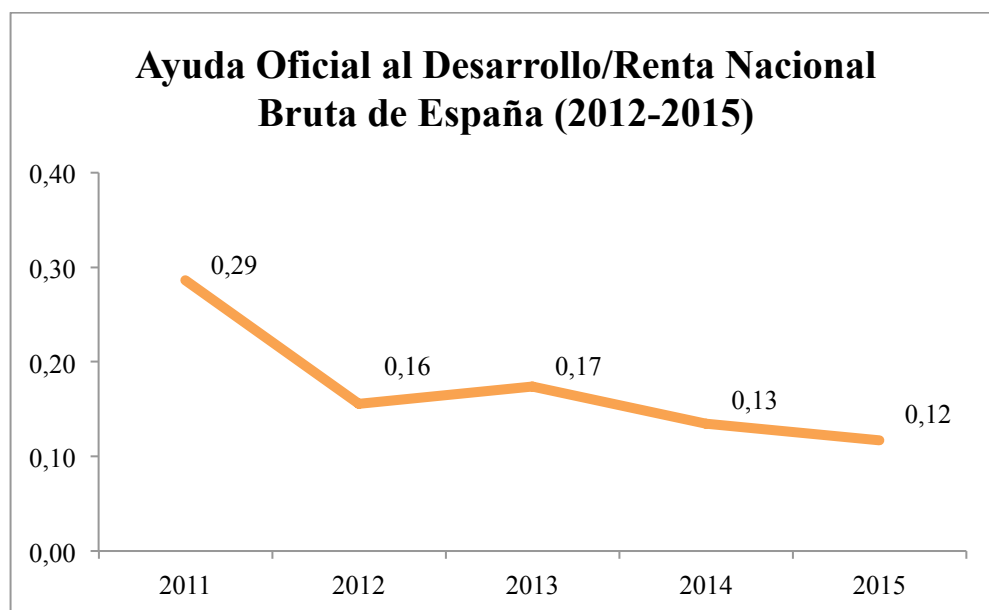
3.3.1 Análisis Cuantitativo

El nuevo Gobierno salido de las urnas accedió al poder en un momento crítico para la economía española. Las exigencias del cumplimiento del déficit impuesto por la Unión Europea obligaron a hacer grandes recortes en políticas públicas, especialmente en materia de cooperación, por ser además una de las partidas que no afecta directamente a la población nacional. En efecto, en el año 2014 España aportó un 0,14% AOD/RNB, exactamente la misma aportación que en el año 1989. Este hito pone de manifiesto el dramático descenso que sufrió la ayuda española durante esta legislatura, especialmente chocante puesto que solo seis años antes, en 2008, la aportación española batió el récord histórico con un total de 0,45% AOD/RNB.

Desde el punto de vista cuantitativo, la AOD en esta legislatura se vio gravemente reducida. Como se aprecia en el gráfico IX, tras el 0,29 AOD/RNB alcanzando en 2011, los recortes en materia de cooperación llegaron en 2015 hasta el 0,12% AOD/RNB. Según los datos publicados por el CAD (2018), en 2015 España ejecutó 1.261 millones de euros de AOD Neta, llegando al mínimo histórico en la cooperación española. A los ojos del CAD, España realiza un esfuerzo deficiente en su política de cooperación. Es más, este organismo exige a sus nuevos miembros una ratio AOD/RNB del 0,20% o, en volumen, de 100 millones de dólares. Tras lograr este objetivo en 1990, España

consiguió unirse al CAD en 1991 y desde ese año hasta 2011 ha permanecido ininterrumpidamente por encima del umbral del 20%. No obstante, como ha explicado, en 2012 España rompe con esta tendencia y se hunde a la cola de los donantes internacionales. Así, España ha sido el país del CAD que más ha reducido su esfuerzo de cooperación (AOD/RNB) en los años de crisis (OXFAM Intermón, 2018).

Gráfico IX. Ayuda Oficial al Desarrollo/Producto Nacional Bruto de España 2012-2015



Fuente: elaboración propia con base a datos de: OCDE DAC - Spain Data, extraído de: <https://data.oecd.org/oda/net-oda.htm> (extraídos 15/04/2017)

En su discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2013, Mariano Rajoy defendió las razones por las que España debía pertenecer al Consejo de Seguridad durante los años 2015 y 2016. El Presidente remarcó el compromiso español en el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacional, así como en el desarrollo de los países menos favorecidos. En su discurso, en el que alaba la trayectoria de la cooperación española, afirmó que “la AOD no es caridad sino una inversión solidaria en un futuro común porque lo que está en juego es el bienestar global” (Sotillo, 2014, p. 121). En todo caso, a pesar de determinados discursos, las aportaciones de AOD se mantuvieron deficientes durante toda la legislatura. De hecho, el recorte acumulado en la ayuda entre 2008 y 2015 ascendió al 73,5% (OXFAM Intermón, 2018).

En el marco de la teoría realista, en la que no hay lugar para la cooperación dada su concepción de los Estados como actores egoístas y racionales, la cooperación es un mero instrumento de política exterior que es utilizado por los Estados donantes para alcanzar el interés nacional (Morgenthau, 1962). Se trata de una herramienta de carácter egoísta que atiende exclusivamente a los intereses del Estado donante. El interés nacional define y guía las acciones exteriores de un Estado. Así, la política de cooperación tendría un carácter fundamentalmente utilitario. En este contexto, los recortes en cooperación del Gobierno de Rajoy encontrarían justificación puesto que el interés nacional de orden económico se consideró prioritario con respecto a los compromisos en cooperación internacional. Desde esta perspectiva, Mariano Rajoy buscaba maximizar las ventajas de España con respecto a otros Estados ya fuera a través de la cooperación o a costa de ellos.

En relación a la composición de la ayuda durante este periodo, el canal bilateral experimentó un claro descenso. En 2015 esta modalidad se redujo un 30% con respecto al 2014, alcanzando la cifra más baja de la cooperación española. Los montos de ayuda bilateral neta ascendieron a 244 millones de euros, una cifra muy inferior en comparación con los años anteriores (OXFAM Intermón, 2018).

En cuanto a la AOD multilateral, cabe destacar que éstas son en su gran mayoría obligatorias. Por eso, durante esta legislatura marcada por los recortes en AOD, el porcentaje de ayuda multilateral subió drásticamente. En 2015, la AOD multilateral ascendió al 75% de la AOD neta, superando el objetivo de referencia indicado en el IV Plan Director del 55% de la AOD. Por tanto, al tratarse de aportaciones de carácter obligatorio, este aumento de la ayuda multilateral no se debe a un esfuerzo del MAEC como responsable de la política de cooperación, sino a la reducción de fondos para la AOD y la todavía más limitada AOD neta resultado del reembolso de préstamos pasados (OXFAM Intermón, 2018).

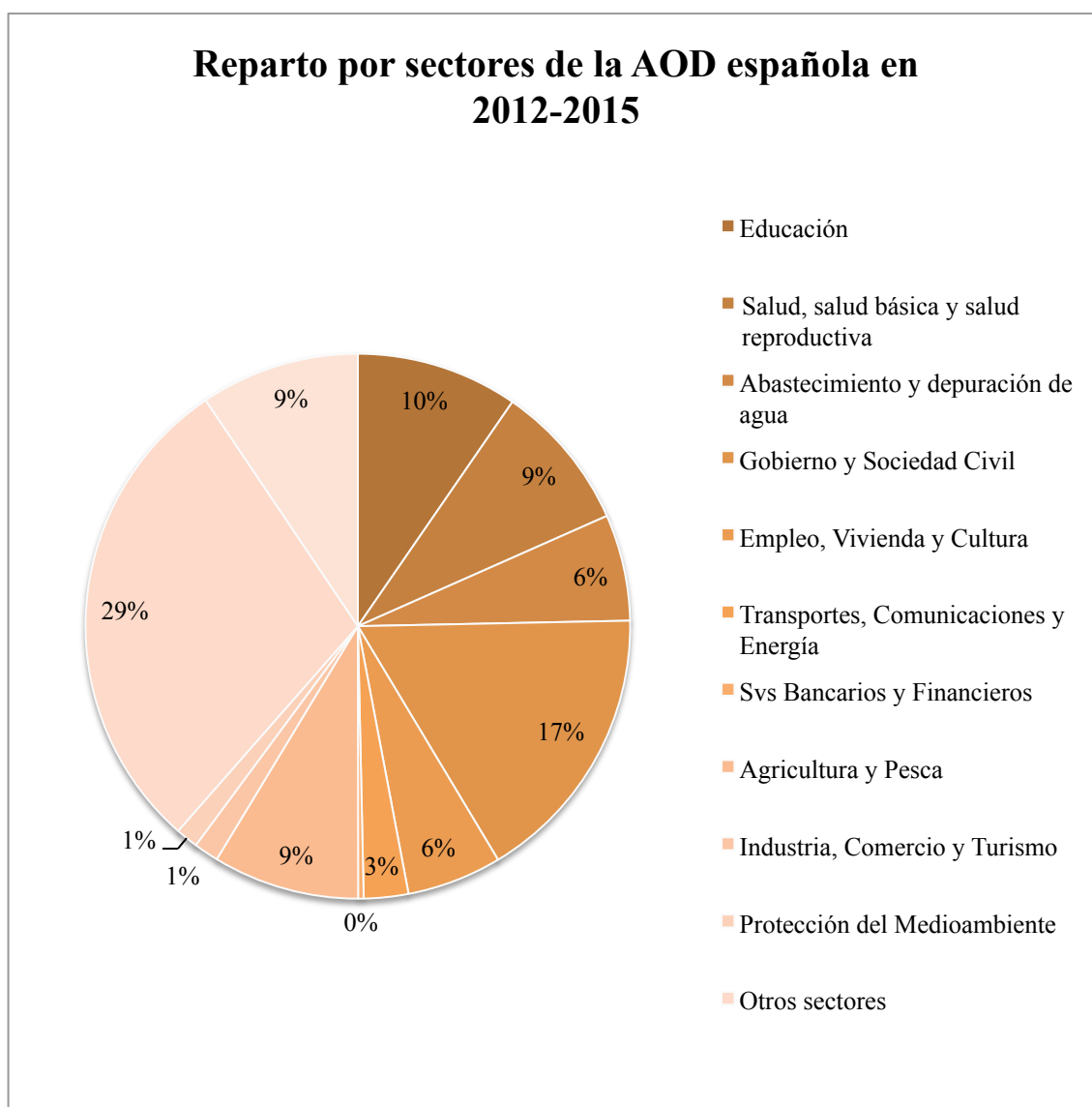
3.3.2 Análisis Cualitativo

Siguiendo el esquema utilizado para el análisis cualitativo de las dos legislaturas anteriores, se hará referencia a tres variables. En primer lugar, al reparto de la ayuda en los países receptores. En segundo lugar, a los países y regiones más favorecidas por la

política de cooperación. Y, en tercer lugar, a aquellos avances institucionales que hayan podido acometerse durante la primera legislatura de Mariano Rajoy.

En relación con el reparto de la ayuda, como se observa en el gráfico X, las partidas que más reciben son las de “Otros Sectores”, con un 29% sobre el total de la AOD española, “Gobierno y Sociedad Civil”, con un 17%, seguido de las partidas de Educación, con un 10%, “Agricultura y Pesca” y “Ayuda Humanitaria” con un 9% cada una. Si se compara este reparto con el de la legislatura anterior, se puede observar un claro aumento de la partida “Otros sectores”, que aumenta en once puntos básicos, y un llamativo descenso de la partida “Transportes, Comunicaciones y Energía”, que pasa de recibir el 10% de la ayuda a contar solo con el 3%. El resto de partidas se mantienen prácticamente en los mismos porcentajes, con leves caídas en la ayuda dedicada a “Servicios Bancarios y Financieros”, “Abastecimiento y Depuración de Agua” e “Industria Comercio y Turismo”.

Gráfico X. Reparto por sectores de la AOD española en 2012-2015



Fuente: elaboración propia con base a datos de: Volcados de Seguimiento PACI 2012-2015. Datos de AOD Bruta, extraído de: <https://infoaod.maec.es/Analisis> (extraídos 14/04/2017)

El segundo factor a valorar son los países y/o regiones que recibieron más ayuda española. Durante esta legislatura, los países de asociación¹ se consolidaron como los más beneficiados por la cooperación española. En 2015, este grupo de países concentró el 70,5% de la AOD bilateral bruta, lo que supone una reducción de cuatro puntos porcentuales con respecto al año anterior. Además, pese a que no se llegó al umbral objetivo del 75% establecido en el Plan Director, 9 de los 10 mayores receptores de

¹ Los países de asociación son aquellos que gozan de unas buenas relaciones con España y con los que la cooperación de este país se ha comprometido en el medio plazo. Se trata de 23 países 12 en América Latina y el Caribe, 4 en el Norte de África y Oriente Próximo, 3 en África Subsahariana Occidental, 3 en África Central, Oriental y Austral y 1 en Asia (AECID, 2018).

AOD española son Países Asociación. En este sentido, llama la atención que Cuba fue el país que más ayuda española recibió, con casi 10 veces el monto de ayuda que Palestina, el segundo país en la lista de receptores (OXFAM Intermón, 2018). En este contexto, cabe destacar que en 2016 la AOD destinada a Cuba incluyó la condonación de más de 1.500 millones de deuda, la mayor realizada en la historia de la cooperación española. Se trata de una condonación que ha elevado considerablemente el porcentaje de AOD/RNB del 0,12% en 2015 al 0,33% en 2016. No obstante, según los datos del CAD (2018), la cooperación real, sin tener en consideración la ayuda a Cuba, sería del 0,21%. En este sentido, algunos autores defienden que esta condonación de deuda cubana responde a una estrategia política para sanear el balance español y convertir ese pasivo en líneas de crédito para empresas españolas interesadas en trasladarse a Cuba (González, 2017).

Desde la perspectiva del realismo, el caso cubano pone en evidencia la utilización de la AOD como instrumento para alcanzar los intereses nacionales. En este ejemplo, la condonación de deuda cubana parece corresponderse con la apertura de una línea de crédito para todas aquellas empresas españolas que deseen internacionalizarse en la isla caribeña. Así, en el marco de la teoría realista, el Gobierno de Rajoy entendería la cooperación como un medio para favorecer los intereses comerciales de las empresas nacionales. Por eso, en el realismo, la cooperación no existe si no hay un interés nacional que la justifique.

En cuanto al reparto geográfico de la ayuda, las regiones preferidas para la cooperación en España siguen siendo América Latina y el Norte de África, territorios clave para la política exterior española. Asimismo, en línea con las anteriores legislaturas, la dispersión de la ayuda sigue jugando un papel fundamental. En este sentido, como se ha explicado en epígrafes anteriores, el número de países receptores generalmente es alto y no está concentrado en una misma región. En este periodo, la ayuda se ha destinado a alrededor de 115 países. Esto implica que, teniendo en cuenta los recortes en cooperación, cada país ha recibido cantidades mínimas de ayuda, reduciendo así las posibilidades de abordar problemas de fondo y reduciéndose la eficacia de la ayuda (OXFAM Intermón, 2018).

Por último, en el plano institucional, este periodo se caracteriza por dar un impulso a la actividad evaluadora de la cooperación. El reciente cambio de gobierno impulsa una nueva etapa de acción exterior, con nuevas prioridades y la reestructuración del MAEC (Argilés Martín, 2014, p. 37). En el desarrollo de esta nueva organización, nace, según el Real Decreto 342/2012, la Secretaria General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID), que asume entre otras competencias, las labores en materia de evaluación de la DGPOLDE y la elaboración del Plan Director de la Cooperación española (Argilés Martín, 2014, p. 39).

En esta legislatura, el Gobierno de Mariano Rajoy aprueba el IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016. Así, una de las primeras medidas que plantea el IV Plan Director es la revisión y actualización de la política de evaluación, así como mejorar la transparencia y dar una mayor rendición de cuentas. Se podría decir que el objetivo del Plan es doble; mejorar el impacto de la actuación de España en materia de cooperación y al mismo tiempo construir un perfil propio que le caracterice frente a otros donantes del CAD. Para ello, el Gobierno incluye algunos aspectos novedosos entre los que destaca la necesidad de mejorar la eficacia de la ayuda, la gestión de la cooperación con orientación a resultados y la construcción de relaciones más estratégicas que incorporen al sector privado. Asimismo, cabe destacar que El IV Plan Director plantea un nuevo reparto geográfico de la ayuda que pretende eliminar la dispersión que tanto ha caracterizado a la cooperación española. Así, el objetivo es concentrarse en 3 áreas geográficas, (1) Latino América, (2) el Norte de África y Oriente Próximo y (3) África Subsahariana, y un máximo de 23 países. Estos datos chocan con los de legislaturas pasadas, en las que la ayuda española se repartía entre alrededor de 120 países. En definitiva, este planteamiento permite abordar el proceso de concentración de una manera integral, focalizando la AOD española en aquellos países en los que se pueda tener mayor incidencia, y en el que se entrelazan objetivos de mejora de la eficacia y eficiencia de la ayuda (Consejo de Ministros, 2013).

4. CONCLUSIONES

A lo largo de la década analizada, se observan continuas fluctuaciones en los montos de Ayuda Oficial al Desarrollo, avances en el entramado institucional y las prioridades existentes en lo que se refiere a sectores y regiones geográficas de la política de cooperación española.

En este sentido, mientras que en la primera legislatura del Presidente Zapatero se caracteriza por el aumento histórico de la AOD (que pasa de un modesto 0,24% en 2004 al 0,45% en el 2008) y la reforma de la AECI y los créditos FAD, la segunda legislatura estará marcada por el comienzo de los recortes en cooperación, la eliminación de los FAD y su sustitución por el Fondo para la Promoción del Desarrollo y el Fondo para la Internacionalización de la Empresa.

En el marco de la teoría constructivista, parece que el esfuerzo realizado en la primera legislatura por proyectar una imagen de la España solidaria, cooperante, abierta y comprometida con la cooperación al desarrollo, se truncó con la llegada de la crisis económica. Así, las motivaciones e intereses relacionados con la primera legislatura, cambiaron ante un contexto nuevo caracterizado por la crisis financiera y los problemas migratorios y de seguridad. Ante este nuevo contexto, la identidad nacional que se pretendía construir durante el primer periodo en el gobierno, en la que la política de cooperación era fundamental, cambió y se convirtió en una política periférica supeditada a otro tipo de intereses que poco tienen que ver con aquellos de carácter humanitario.

Por su parte, el Gobierno de Mariano Rajoy llevó a cabo grandes recortes en políticas públicas, especialmente en materia de cooperación. Las aportaciones de AOD se mantuvieron deficientes durante toda la legislatura, llegando a un recorte acumulado del 73,5% entre 2008 y 2015. Asimismo, en el plano institucional, se llevó a cabo una reestructuración del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación con el nacimiento de la Secretaria General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID), que asumió las competencias de la ya desaparecida DGPOLDE.

Esta primera legislatura de Mariano Rajoy, analizada en el marco de la teoría realista, se pone en evidencia cómo los Estados actúan como actores egoístas en un escenario internacional anárquico. Para éstos, la cooperación es una mera herramienta de política exterior que debe ser utilizada para alcanzar el interés nacional. En consecuencia, la política de cooperación tendría un carácter esencialmente utilitario. En este contexto, el interés nacional durante esta legislatura se consideró prioritario con respecto a los compromisos en cooperación internacional. Así, el caso de la condonación de más de 1.500 millones de dólares a Cuba a cambio de lo que parece ser una línea de crédito para empresas españolas con deseos de internacionalizarse, es un claro ejemplo en el que se utiliza la cooperación para satisfacer el interés nacional. En definitiva, en el marco de la teoría realista, el Gobierno de Rajoy entendería la cooperación como un medio para favorecer otro tipo de intereses.

Tras el análisis de la cooperación al desarrollo española en las tres legislaturas que comprenden el periodo 2004-2014, se debe recuperar la pregunta a la que pretende dar respuesta este trabajo de investigación: **¿Existe algún patrón dentro de la política de cooperación española que se repita a lo largo de las legislaturas comprendidas entre el 2004 y el 2014?**

En efecto, a lo largo de este trabajo se han dado tres elementos comunes que, en la política de cooperación internacional al desarrollo, han sido constantes en las dos legislaturas de José Luis Rodríguez Zapatero y la de Mariano Rajoy. Así, estos tres factores identificados podrían explicar el comportamiento irregular de España, uno de los países del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) que menos contribuye con Ayuda Oficial al Desarrollo, manteniéndose siempre por debajo de la meta del 0,7%.

El primer factor común es el **reparto geográfico de la ayuda**. Existe cierta tendencia a canalizar la AOD española hacia dos regiones muy concretas: el Norte de África y América Latina. Esta tendencia, que se repite a lo largo de las tres legislaturas analizadas, podría explicarse por las prioridades de política exterior española. Como ya se ha explicado, la evidencia muestra que los intereses de la cooperación al desarrollo muchas veces quedan comprometidos por otro tipo de intereses como pueden ser los comerciales, económicos, geopolíticos, post-coloniales, migratorios o de seguridad.

Concretamente, en este periodo de la historia, los intereses que parecen tener mayor relevancia son aquellos comerciales y migratorios.

El segundo denominador común es la **limitada capacidad técnica e institucional** de la cooperación española. Así, el Gobierno no se ha centrado en dotar a la cooperación de los niveles y las capacidades necesarias, sino que, generalmente, el incremento ha venido en personal administrativo, con importantes carencias en el personal experto. Además, en lo que se refiere al plano gubernamental, cabe destacar la existencia de una reducida y limitada estructura institucional que planifique, asesore y evalúe aquellas políticas de transferencia de recursos a los países receptores de AOD. Por ello, es necesario, por un lado, reforzar la capacidad de planificación, seguimiento y evaluación de las políticas de desarrollo españolas y por otro, dotar a la Administración con los recursos humanos expertos que favorezcan el establecimiento un sistema de cooperación consolidado y coordinado.

Finalmente, el tercer factor común a los tres periodos se encuentra en lo que parece ser **cierta falta coherencia y compromiso político limitado**. España se ha mantenido siempre por debajo de la meta del 0,7%, siendo una de las potencias menos comprometidas con la cooperación y, en consecuencia, sujeta a los cambios de política de los diferentes gobiernos que han ocupado el poder durante el periodo 2004-2014. Además, como ya se ha mencionado, la cooperación parece ser una política que ocupa un lugar subsidiario y periférico, que solo encuentra espacio cuando se la considera instrumental o, al menos, no choca con los intereses nacionales.

En definitiva, la falta de voluntad política para priorizar los intereses de desarrollo y las limitaciones en el ámbito institucional conforman la crítica que desde este trabajo se erige de la cooperación al desarrollo española. La defensa y promoción de los Derechos Humanos debería ser la base sobre la que construir no solo la política de cooperación, sino todas las políticas públicas, que deberían poner en el centro a la vida y no al capital. En este sentido, la Agenda 2030 alumbró cierta esperanza sobre lo que idealmente sería una política de cooperación en la que las personas y el medioambiente están en el foco del desarrollo. Así, se abre la puerta hacia un mundo sostenible basado en la coherencia de políticas.

5. BIBLIOGRAFÍA

- AECID. (24 de Marzo de 2018). El Consejo de Ministros aprueba el Plan Director de la Cooperación Española. *Nota de Prensa AECID*.
- AECID. (2018). *Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación*. Recuperado el 24 de Marzo de 2018, de Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/CooperacionAIDesarrollo/Paginas/AECID.aspx>
- AECID. (2005). *Plan Director de la Cooperación Española*. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.
- Agencia Estatal Boletín del Estado. (1998). *Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo*. Recuperado el 9 de Abril de 2018, de BOE: www.boe.es
- Alonso, J. A. (2011). *Capacidades institucionales y humanas del sistema oficial de desarrollo: informe de trabajo*. Consejo de Cooperación.
- Alonso, J. A. (2008). Cooperación española: desafíos para una nueva legislatura. *Quórum. Revista de pensamiento iberoamericano* , 146-155.
- Alonso, J. A. (1992). *La cooperación oficial al desarrollo en España: balance de una década*. RACO.
- Alonso, J. A., y Freres, C. (Julio de 2010). When volume is not enough. *The Broker* , 36-39.
- Alonso, J. A., Garcimartín, F. J., y Martín, V. (2010). Ayuda, calidad institucional e imposición: Algunos desafíos para el sistema de cooperación internacional. *Cooperación en tiempos de crisis*. Madrid.
- Argilés Martín, J. M. (2014). Veinticinco años de evaluación en la política española de cooperación internacional para el desarrollo. *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas* (3), 19-52.

- Ayllón, B. (2007). La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las RRII . *Carta Internacional* , II (2), 32-47.
- Azkona, N. (2014). *El II Plan África o cómo continuar con las políticas de externalización de la frontera sur europea y de instrumentalización de la AOD española*. Universidad de Huelva.
- Barcelona Center for International Affairs. (2011). *Balance de la Cooperación al Desarrollo Española en 2010*. Barcelona : Fundación CIDOB.
- Consejo de Ministros. (2013). *IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016*.
- Doyle. (1983). Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs. *Philosophy and Public Affairs* , XII (3), 205-235.
- Freres, C. (2017). *La cooperación en contextos de fragilidad: la trayectoria de AECID y retos de futuro* . AECID, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Madrid : AECID España .
- González, M. (20 de Diciembre de 2017). La condonación de la deuda cubana dispara la ayuda al desarrollo . *El País* .
- Gómez Gil, C. (1994). *España y la Ayuda Oficial al Desarrollo. Los créditos FAD*. Centro de Investigación para la Paz.
- Jervis, R. (1999). Realism, Neoliberalism and Cooperation: Understanding the Debate . *International Security* , XXIV (1), 42-63.
- Lancaster, C. (2007). Foreign Aid. Diplomacy, development and domestic politics. *University of Chicago Press* .
- Lumsdaine, D. (1993). *Moral Vision in International Politics. The Foreign Aid Regime 1949-1989*. Princeton: Princeton University Press.
- Martínez, I., y Martínez, P. (2011). *Balance de la cooperación española: crisis, estancamiento y debilidad política*. Las políticas globales IMPORTANTAN. Análisis de los retrocesos y

rupturas en la práctica de la lucha contra la pobreza y la desigualdad en 2010. Plataforma 2015 y más.

Martínez, I., y Sanahuja, J. A. (2010). *La cooperación descentralizada en España y el reto de la eficacia de la ayuda*. Instituto Complutense de Estudios Internacionales. ICEIPAPER.

McKinlay, R., y Little, R. (1977). A Foreign Policy Model of U.S. Bilateral Aid Allocation. *World Politics* , I (30), 58-86.

Millán, N. (2012). *Coherencia de políticas para el desarrollo: un cambio de mirada para la acción política de los gobiernos*. Instituto Complutense de Estudios Internacionales . Madrid: ICEI.

Millán, N., Santander, G., Aguirre, P., y Garrido, A. (2012). *La Coherencia de Políticas para el Desarrollo en España. Mecanismos, Actores y Procesos*. AECID. 2015 y más.

Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. (2018). *Política Exterior de Cooperación*. Recuperado el 24 de Marzo de 2018, de Exteriores.Gob: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/CooperacionAIDesarrollo/Paginas/Planificaci%C3%B3n.aspx>

Montúfar, C. (2004). Hacia un nuevo marco interpretativo de la asistencia internacional para el desarrollo. *Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales* , 245-258.

Morgenthau, H. (1962). A political theory of foreign aid. *American Political Science Review* , 56 (2), 301-309.

Morgenthau, H. (1990). *Escritos sobre política internacional*. Madrid: Tecnos.

Noël, A., y Thérian, J. P. From Domestic to International Justice: The Welfare State and Foreign Aid. *International Organization* (3), 523-553.

OCDE. (2018). *Development Assistance Committee*. Recuperado el 22 de Marzo de 2017, de DAC List of ODA Recipients: <http://www.oecd.org/dac/stats/daclist.htm>

- OXFAM Intermón. (2018). *La Realidad de la Ayuda*. Recuperado el 23 de Marzo de 2018, de Glosario: Meta del 0,7%: <http://realidadayuda.org/glossary/meta-del-07>
- OXFAM Intermón. (2015). *La Realidad de la Ayuda: ¿Quién entrega y quién implementa?* . Recuperado el 2017, de OXFAM Intermón : <http://www.realidadayuda.org/analizar-la-ayuda/quien-entrega-y-quien-implementa>
- OXFAM Intermón. (2018). *OXFAM Intermón*. Recuperado el 22 de Abril de 2018, de España incrementó notablemente su ayuda al desarrollo en 2016 condonando deuda a Cuba: <https://www.oxfamintermon.org/es/sala-de-prensa/nota-de-prensa/espana-incremento-notablemente-su-ayuda-al-desarrollo-en-2016-condonan>
- Pauselli, G. (2013). Teorías de relaciones internacionales y la explicación de la ayuda externa. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo* , 2 (1), 72-92.
- Ruttan, V. (1987). Why Foreign Economic Assistance? . *Economic Development and Cultural Change* , XXXVII (2), 411-424.
- Sanahuja, J. A. (2008). La política española de cooperación a partir de 2008: el reto de culminar las reformas. *Quórum. Revista de Pensamiento Iberoamericano* (19), 44-41.
- Santander Campos, G., & Millán Acevedo, N. (Julio de 2014). La política diplomática española y la defensa de los derechos humanos Un análisis desde la coherencia de políticas para el desarrollo . *Cuadernos 2015ymás* , 1-84.
- Snidal, W. (2009). *Why there is international theory now?* International Theory.
- Sogge, D. (2002). *What's the Matter with Foreign Aid?* . Londres: Zed Books.
- Sotillo, J. Á. (2014). La política exterior y la política de cooperación: paradojas del caso español. *Comillas Journal of International Relations* (1), 117-131.
- Tezanos Vázquez, S. (2007). España ante el reto de la cooperación internacional para el desarrollo. *SISTEMA* (2001).
- Tingley, D. (2010). Donors and Domestic Politics: Political Influences on Foreign Aid Effort . *The Quarterly Review of Economics and Finance* (50), 40-49.

Waltz, K. (1959). *El hombre, el estado y la guerra.* . Buenos Aires: Nova.

Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics.* . Cambridge : Cambridge University Press.