



La imagen e instrumentalización de la política de cooperación española

Trabajo de Fin de Grado

Alumna

María Alarcón García del Real

Directora

Dña. Heike Pintor

23 de Abril de 2015

Curso 2014-2015

Doble Grado en Relaciones Internacionales y Traducción e Interpretación

Facultad de Ciencias Humanas y Sociales

Universidad Pontificia Comillas

A mi madre, porque sin ella este trabajo nunca hubiese visto la luz,
A mi tutora del TFG, por guiarme y entender mis pensamientos a la perfección,
Y a todos aquellos que me han apoyado y alentado a pesar de los momentos de
desesperación,

Gracias.

ÍNDICE

1. Introducción	2
2. La cooperación al desarrollo: conceptos básicos y definiciones	4
3. Objetivos y Metodología	9
4. La política exterior de los gobiernos de Zapatero y Rajoy	12
4.1 La política exterior 2004-2010.....	12
4.1.1 La política de cooperación de Zapatero	17
4.2 La política exterior desde 2010 hasta la actualidad.....	24
4.2.1 La política de cooperación actual	29
5. Marca España	36
6. Análisis	42
7. Conclusiones	53
8. Bibliografía	57

1. Introducción

Este Trabajo de Fin de Grado, titulado *La imagen e instrumentalización de la política de cooperación española*, constituye un proyecto de investigación que compara las características del gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero y el gobierno de Mariano Rajoy en materia de política de exterior, con el fin último de analizar los cambios de las políticas de cooperación y los posibles intereses que influyen en esta. Dentro de esta comparación, se investiga el cambio supuesto por la creación de Marca España en 2012, de mano del gobierno de Mariano Rajoy, desde una doble perspectiva. Por un lado, Marca España constituye un organismo propio del Estado. Desde otro punto de vista, Marca España es también el concepto que recoge la imagen país de España en el extranjero, por lo que toda la acción exterior española, incluida la cooperación al desarrollo, tiene una repercusión en la imagen que otros países perciben de España.

Como ya veremos, la creación de Marca España ha recibido numerosas críticas por sus *implicaciones* en la política de cooperación española. Asimismo, la política de cooperación del gobierno de Mariano Rajoy, caracterizada por la crisis económica de 2008, también ha cosechado críticas debido al poco peso que tiene en la realización de la política exterior. Se considera que el gobierno de Mariano Rajoy ha dado un paso atrás en la consolidación de la política de cooperación española y que ésta está condicionada por la recuperación económica y otros intereses geoestratégicos y políticos de la acción exterior del gobierno. Por eso, se hace necesario profundizar en esta hipótesis para poder verificarla.

Para responder a esta cuestión, el Trabajo de Fin de Grado se desarrollará en seis apartados diferentes. En primer lugar, se hace necesario establecer una introducción a los principios básicos de la cooperación al desarrollo para que el lector pueda tener una perspectiva más amplia de cómo se ha desarrollado la cooperación a nivel internacional y en España, así como unos conceptos básicos de los instrumentos y modalidades de la ayuda. De igual manera que se precisa la explicación de la hipótesis, es decir, del objetivo último de la investigación y de la metodología que hay que seguir para demostrar esta relación, por lo que se constituye un apartado con este fin.

En segundo lugar, se explicará tanto la política exterior como la política de cooperación del gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero y del gobierno de Mariano Rajoy. Esta explicación se realiza con el fin de poder comparar los dos gobiernos y los cambios entre ellos. De esta manera, este apartado sirve de base para el análisis y la aclaración de

si la política de cooperación está ligada a los intereses políticos y estratégicos de la política exterior española. En él, se explica cómo se desarrolló la política exterior de José Luis Rodríguez Zapatero y se realiza un análisis de la cooperación. También, se comenta el gobierno de Mariano Rajoy, que, por cuestiones temporales, no permite la realización de este análisis con la misma profundidad. En este caso, se indican los principios regentes de su política exterior y de cooperación y no tanto su impacto en la política española e internacional, puesto que no es posible por cercanía temporal.

Además, es también necesario presentar el organismo de Marca España, tanto como concepto como organismo, para poder entrever en el análisis una relación entre esto y la política de cooperación. Por tanto, el tercer capítulo tratará sobre la imagen de España a través de Marca España.

A continuación, se realiza el análisis basado en una serie de parámetros y en la comparación de los datos expuestos en los apartados anteriores. El análisis también consta de una serie de declaraciones y opiniones sobre la relación entre los intereses españoles y la cooperación al desarrollo. Como veremos, el gobierno de Zapatero avanzó hacia la consolidación de la política de cooperación, como una política de Estado. A través de la comparación de unos parámetros concretos, se comprueba que el gobierno de Rajoy también ha conseguido algunas mejoras en la política de cooperación, pero otros parámetros demuestran la relación entre los intereses de este gobierno con la condicionalidad de la cooperación al desarrollo.

De este modo, el trabajo concluye con un resumen del análisis y las deducciones de éste. A pesar de que el gobierno de Mariano Rajoy ha mejorado ciertos aspectos de la cooperación al desarrollo, se observa que estos aspectos se han llevado a cabo debido a la reducción del presupuesto para la cooperación al desarrollo y la búsqueda de la eficacia por recomendaciones del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). Por último, se indica que este gobierno ha regresado a condiciones de ayuda bastante primarias, a través de la ayuda ligada a intereses estatales y empresariales sin tener en cuenta las repercusiones positivas que la cooperación al desarrollo puede tener en los intereses políticos y geoestratégicos del gobierno español.

2. La cooperación al desarrollo: conceptos básicos y definiciones

Antes de comenzar el análisis de este trabajo, es fundamental asentar ciertos conocimientos básicos de la cooperación internacional al desarrollo, de forma que se facilite la lectura y comprensión de este. Para ello, nos disponemos a describir brevemente algunos conceptos fundamentales de la cooperación como pueden ser los instrumentos o las modalidades de cooperación, así como una descripción histórica y conceptual que sitúe al lector en el contexto de la cooperación al desarrollo española.

Para empezar, es necesario definir el concepto de cooperación al desarrollo, puesto que es la noción esencial en la que se sustenta todo esta investigación. A pesar de que no hay una definición estandarizada a nivel internacional, Gómez y Sanahuja definen la cooperación como «el conjunto de actuaciones, realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta con el propósito de promover el progreso económico y social de los países del Sur, de modo que sea más equilibrado en relación con el Norte y resulte sostenible.» (Galán & Sanahuja, 1999) Estas relaciones entre países de diferente nivel de renta se han ido asentando con el tiempo hasta establecer una serie de elementos claves sobre los que se apoyan los datos de este proyecto. A continuación, ofrecemos una introducción a los organismos y características principales de la cooperación.

En primer lugar, es obligatorio hablar de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). Esta organización nació tras la Segunda Guerra Mundial, cuando el mundo quedó dividido en dos grandes bloques socioeconómicos, el capitalismo y el comunismo. En un contexto en el que Europa había sido destruida por la guerra, las economías europeas estaban gravemente dañadas y en el de un mundo bipolarizado en el que cada potencia intentaba conseguir el mayor número de aliados posible, el auge de la cooperación es completamente lógico. La cooperación de esta época se movía por intereses geoestratégicos como, por ejemplo, el evitar la expansión de la ideología comunista por Europa. De este modo, se considera que el primer gran plan de cooperación al desarrollo fue el Plan Marshall (*European Recovery Program*) en 1947 que, según Aristizábal, fue el mayor plan de reconstrucción y desarrollo hasta la fecha. Como consecuencia de este plan, y con el objetivo de coordinar de una manera más autónoma la reconstrucción económica europea, se creó la OECE (Organización Europea para la Cooperación Económica) en 1948, que posteriormente se convertiría en la OCDE, el principal organismo para la cooperación internacional al desarrollo.

Actualmente la OCDE tiene como objetivo la promoción del desarrollo económico y social en todo el mundo. Su foro, en el que están presentes 34 países, sirve de punto de encuentro para buscar soluciones a problemas comunes. (OECD, 2015)

Dentro de la OCDE, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) es la ayuda canalizada a través del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)¹, uno de los principales órganos de la organización. Esta ayuda está constituida por los flujos hacia países que forman parte de la lista de receptores de esta institución y a otras instituciones multilaterales para el desarrollo. Se considera que la AOD difiere ligeramente de la concepción de cooperación al desarrollo, según Aristizábal, en que la AOD la proporcionan los organismos o agencias oficiales, tanto a nivel estatal como autonómico, y también los fondos que manejen las ONGD (Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo) siempre que procedan del sector público (Es AOD?, 2008). Esta investigación toma la AOD como referencia de la política de cooperación pública.

Asimismo, es necesario mencionar el hito del 0,7 % del Producto Interior Bruto (PIB) en AOD, crucial en este trabajo. Este movimiento nació en 1970 a través de un informe de autocrítica en el seno del Banco Mundial. El Informe Pearson, en realidad titulado *Partners in Development*, realizó una crítica a la cooperación de aquella época. Este informe reformulaba la cooperación hasta ahora conocida, introduciendo nuevos elementos como puede ser el incipiente compromiso del 0,7 % del PIB en AOD:

«Otro aspecto quizá más importante es el de la elevación de la corriente de *ayuda oficial para el desarrollo*, la única que realmente constituye una carga para el contribuyente y que de aquí a 1975 debería elevarse al 0,7 por ciento del producto nacional bruto.» (Pearson, 1970)

El compromiso del 0,7 % del PIB en AOD radica en la resolución 2626(XXV) de la Organización de Naciones Unidas (ONU) según la cual «cada país desarrollado aumentará progresivamente la ayuda oficial a los países en desarrollo, hará todos los esfuerzos por llegar a una suma neta de al menos el 0,7% de su producto nacional bruto a precios de mercado, hacia el final del decenio» (Resolución 2626 (XXV), 1970).

La ayuda al desarrollo puede ejecutarse de diferentes maneras; estas son las modalidades de cooperación. Por un lado, la ayuda puede canalizarse de manera

¹ El Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE tiene como objeto evaluar la distribución de la ayuda de cada país miembro de la OCDE así como la publicación de informes que proponen mejoras en su sistema de cooperación.

bilateral o multilateral. Las contribuciones bilaterales son aquellas que se realizan como donaciones o créditos entre fuentes oficiales (centrales o federales). Generalmente este tipo de ayuda se hace entre gobiernos, pero también se considera ayuda bilateral aquella proporcionada a instituciones privadas para que desarrollen un proyecto. Por otro lado, la ayuda multilateral son aquellas «contribuciones [...] hechas a una institución receptora que: (1) gestiona todas o parte de sus actividades a favor del desarrollo; (2) es una agencia internacional, institución u organización cuyos miembros son gobiernos, o fondos manejados de manera autónoma por la agencia; y (3) contribuciones comunes que pierden su identidad y se convierten en parte integral de sus activos financieros.» (Multilateralismo, 2006)

Asimismo, la Ayuda Oficial al Desarrollo puede ser condicionada; esto es lo que Aristizábal denomina ayuda ligada o desligada. La ayuda ligada, término de especial interés en esta investigación, es aquella que está condicionada en favor del país donante, de diferentes maneras como, por ejemplo, la compra de ciertos bienes de empresas del país donante. Como es obvio, la ayuda desligada es aquella *desinteresada*, es decir, que no tiene condiciones.

A continuación, resumiremos brevemente la historia de la cooperación al desarrollo española, así como sus principales modalidades y características. La historia de la cooperación al desarrollo española es breve, sobre todo porque España salió de la lista de receptores del CAD hace relativamente poco, a principios de la década de 1980. La cooperación al desarrollo española tuvo un nacimiento relativamente tardío, puesto que, durante los años cuarenta, España estuvo sumida en una autarquía tras la Guerra Civil (1936-1939). En la década de 1950, España es un país receptor de ayuda al desarrollo, al recibir ayuda estadounidense y del Banco Mundial, mediante los acuerdos firmados entre Eisenhower y Franco en 1953. Durante esta década, España se abre a la esfera internacional e ingresa en la Organización de Naciones Unidas (ONU) o en el Banco Mundial, mencionado anteriormente.

Con el desarrollo económico de las décadas de 1960 y 1970, España se va consolidando económicamente y se va introduciendo en el sistema de ayuda al desarrollo internacional aún como receptor de ayuda. En este contexto, se empieza a regular la estructura de cooperación. En 1970, se crea la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional, dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores. De este modo, España se introduce tímidamente en el sistema de donación de ayuda destinada

principalmente a los países con una unión tradicional cultural o histórica, como los países latinoamericanos o las antiguas colonias africanas. Esto se ilustra en 1974 cuando España se convierte en miembro fundador del Fondo Africano de Desarrollo (FAD) o en 1976 cuando España se incorpora al Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Hasta finales de los años setenta y principios de los ochenta, con la instauración de la democracia, España no se consolida como donante. En 1983, España sale oficialmente de la lista de receptores del CAD. A raíz de este hecho, España comienza a organizar su modelo de cooperación internacional: en 1985 el gobierno crea la SECIPI (Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica) y en 1988 se crea el principal organismo de cooperación española, la AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo). La AECID es el organismo básico de la cooperación española, adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores a través de la SECIPI. Asimismo, en 1991, España entra en el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE. Este último acontecimiento se considera como la entrada definitiva de España al sistema internacional de cooperación al desarrollo, como donante. Igualmente, durante esta época de consolidación de la cooperación española, se observa también un mayor involucramiento de la sociedad civil y el auge de las organizaciones no gubernamentales (ONG) que empiezan a proyectarse en el extranjero. Esto se materializa en 1994 con el movimiento de la Plataforma 0,7 %, organización sin ánimo de lucro que lucha por la concienciación de los españoles en la cooperación al desarrollo.

Sin embargo, todo esto se consolida con la legislación y es que en 1998 se aprueba la Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo (Ley 23/1998). Esta Ley establece los principios, instrumentos y modalidades de la cooperación española. En ella se establece que el objeto de la cooperación al desarrollo española es el impulso de «procesos de desarrollo que atiendan a la defensa y protección de los Derechos humanos y las libertades fundamentales, las necesidades de bienestar económico y social, la sostenibilidad y regeneración del medio ambiente, en los países que tienen elevados niveles de pobreza y en aquellos que se encuentran en transición hacia la plena consolidación de sus instituciones democráticas y su inserción en la economía internacional.» (Ley 23/1998, 1998)

Con la Ley 23/1998, se establece la planificación de la política de cooperación española. Esta Ley crea los Planes Directores de la Cooperación Española, uno de los principales documentos de los que se servirá este proyecto. Asimismo, la cooperación española

también se organiza en los Planes Anuales de la Cooperación Internacional (PACI), que constituyen un seguimiento de los principios establecidos en el Plan Director.

Además, la Ley también establece las modalidades e instrumentos de la cooperación española. Las modalidades de la ayuda española están recogidas en el artículo 14 de dicha Ley y se resumen en los dos tipos de ayuda ya explicados, bilateral o multilateral, siguiendo los criterios antes mencionados. Asimismo, en cuanto a los instrumentos de la ayuda española, estos quedan descritos en el artículo 9, que establece que la ayuda se realizará mediante: la cooperación técnica, la cooperación económica o financiera, la ayuda humanitaria, y la educación y sensibilización para el desarrollo. Igualmente, la Ley también establece ciertas prioridades geográficas para la cooperación española, como son: los países iberoamericanos, el norte de África y otros países con vinculación cultural o histórica con España, como puede ser Filipinas. Sobre los instrumentos de cooperación utilizados por España, cabe destacar que los diversos instrumentos «se complementan y refuerzan mutuamente.» (Galán & Sanahuja, 1999)

Dentro de la cooperación al desarrollo española, han tenido especial importancia a lo largo de su corta historia los créditos FAD (Fondo de Ayuda al Desarrollo), creados en 1976. El crédito FAD consiste, según el Primer Plan Director 2001-2004 en un «instrumento crediticio a través del cual España ofrece a los Gobiernos, Instituciones o empresas de países en desarrollo condiciones de financiación concesionales que se vinculan, parcialmente, a la adquisición de bienes y servicios producidos por empresas españolas.» Por tanto, se trata de ayuda condicionada a la mejora de las empresas españolas. Estos créditos fueron criticados por el CAD que, en sus evaluaciones sobre la cooperación española, reprobaba la utilización de estos créditos condicionados. Según Gómez Galán y Sanahuja, la concesión de estos créditos a países que no cumplían ciertos requisitos como la democracia o el respeto a los derechos humanos ha provocado esta polémica en torno a los créditos FAD. A pesar de que se reforzaron los requisitos, el CAD ya instó a España a revisar los créditos FAD en 2002, lo volvió a hacer en 2007 aun alabando la reducción de su uso y felicitó a España por haberlos sustituido por dos créditos diferentes: el Fondo de Promoción para el Desarrollo (FONPRODE) y el Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM) en 2010. Sin embargo, esto nos muestra que la ayuda española, aunque joven, sigue siendo incipiente y necesita consolidarse.

3. Objetivos y Metodología

Esta investigación tiene como objeto final verificar si los intereses geoestratégicos, políticos o económicos españoles están condicionando la política de cooperación al desarrollo, es decir, si se trata de *ayuda ligada*. Pretende reflexionar sobre cómo se gestiona la cooperación al desarrollo española, qué elementos evalúan si esta cooperación es condicionada o no y en base a qué se condiciona la ayuda. En definitiva, se intentará responder a si, en el caso español, la cooperación al desarrollo es un instrumento de la política exterior o es una política de Estado, independiente de esta última. Esto se debe a que la creación de Marca España incitó a replantearse si la prioridad de este gobierno para potenciar la economía de España y su imagen en el exterior estaba repercutiendo en cómo se desarrollaba la política de cooperación, que estaba siendo gravemente recortada.

Para ello, es necesario analizar en un espacio relativamente corto de tiempo (desde 2004 hasta 2015) la evolución tanto de la política exterior como de la política de cooperación y poder realizar una comparación de estas a través de los parámetros establecidos en el artículo *Política exterior y política de cooperación: ¿Amistades peligrosas?* de Manuel de la Iglesia Caruncho. Este artículo establece tres modelos de la relación entre la política exterior y la política de cooperación. Además, incluye unos parámetros para evaluar la relación entre estas políticas. Por este motivo, se contrastará la actitud de ambos gobiernos, tanto el socialista como el popular.

Como ya se ha mencionado, contamos con una política exterior de Mariano Rajoy centrada completamente en la economía con el fin de potenciar la atracción de inversión directa extranjera en España y la mejora de la imagen de las empresas españolas en el exterior. Por otro lado, la idea de crear Marca España surgió a principios de este siglo pero no se materializó hasta 2012, durante la legislatura del gobierno popular. Es necesario recordar que este organismo trata de mejorar la imagen de España en el exterior, aunque esta tarea se ha centrado básicamente en la promoción de la cultura y la economía españolas. Las críticas han surgido al argumentar que la cooperación española también es uno de los recursos fundamentales que tiene España para mejorar su imagen exterior, por lo que es necesario analizar si la creación de Marca España junto con la reducción de la ayuda oficial al desarrollo han repercutido en la imagen de la cooperación española y si los intereses políticos y, sobre todo, económicos han condicionado la aplicación de la cooperación española. Como Marca España es un

instrumento de la acción exterior del actual gobierno, se contrastará la legislatura de José Luis Rodríguez Zapatero con la actual y se analizarán estos cambios.

Este trabajo se ha servido de una serie de documentos y datos que se ajustan a algunos de los parámetros del artículo de Manuel de la Iglesia. Los documentos fundamentales que dan vida a este trabajo son variados. En primer lugar, como ya se ha mencionado, la política de cooperación española se formula a través de los Planes Directores de la cooperación al desarrollo española; concretamente en las últimas dos legislaturas se han publicado tres Planes Directores (Plan director 2005-2008; Plan Director 2009-2012 y Plan Director 2013-2016). No obstante, como el Plan Director 2009-2012 se encuentra en el período intermedio de los dos gobiernos, no es posible evaluar si sus compromisos se han cumplido o no. Por tanto, el análisis estará centrado en los otros dos Planes Directores. Además, también son de especial importancia los documentos y datos publicados por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE. Este organismo es de especial utilidad puesto que recoge estadísticas anuales de la cooperación española al desarrollo, así como recomendaciones sobre posibles mejoras publicadas en los exámenes de pares². De igual manera, tanto los documentos oficiales como las leyes publicadas en el Boletín Oficial del Estado (BOE) o los Presupuestos Generales del Estado (PGE) son relevantes a la hora de analizar la cooperación. También son de utilidad otros documentos de las ONG como, por ejemplo, el informe *La Realidad de la ayuda* de Intermón Oxfam, que también se publica anualmente y evalúa la cooperación española.

No obstante, esta tarea no ha sido fácil, ya que existen numerosas lagunas en la recopilación de datos sobre la cooperación. En concreto, las estadísticas del Comité de Ayuda al Desarrollo no han publicado los datos españoles desde 2012. Esto complica la investigación a la hora de analizar los cambios del gobierno actual, que llegó al poder en 2011. Intermón Oxfam tampoco ha publicado su informe anual desde 2013 a fecha de hoy. De esto modo, no se puede responder a todos los parámetros que establece Manuel de la Iglesia Caruncho, debido a que no disponemos de los datos suficientes.

Por este motivo, la respuesta a esta cuestión se fundamentará en un análisis cuantitativo para aquellos parámetros que sí puedan ser contrastados, pero será necesario en otros

²Se tratan de exámenes periódicos que realiza el Comité de Ayuda al Desarrollo sobre un determinado país en el que se compara la cooperación y la Ayuda Oficial al Desarrollo en dos años concretos.

casos utilizar un enfoque cualitativo para responder si la cooperación española al desarrollo responde a los intereses geoestratégicos del gobierno español.

4. La política exterior de los gobiernos de Zapatero y Rajoy

Con el fin de poder analizar las condiciones actuales de la política de cooperación española, es preciso echar la vista atrás para comprender cuáles eran los objetivos de la política exterior y, por tanto, de la política de cooperación de los gobiernos de Zapatero y de Rajoy. Se entiende la política exterior como el desarrollo de los intereses estatales o gubernamentales en materia internacional, y la política de cooperación es uno de los instrumentos esenciales para defender los intereses de la acción exterior de los diferentes gobiernos. Otros instrumentos de nuestra política exterior son la diplomacia, la acción cultural o la promoción comercial y económica (Molina, 2014). En los últimos 15 años, la política exterior española ha sufrido numerosos cambios que han influido directamente en la política de cooperación. La política exterior española se caracteriza esencialmente por centrarse en tres vertientes geoestratégicas: el Atlántico, principalmente América Latina dado los vínculos históricos, Europa y los países árabes, principalmente el Norte de África. En primer lugar, nos centraremos en la política exterior y de cooperación del gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2011). A continuación, se analizará el cambio radical en materia de política exterior y, sobre todo, su efecto en la cooperación al desarrollo española del gobierno de Mariano Rajoy, como consecuencia directa de la crisis económica. Para el análisis de las políticas de cooperación se tomará de referencia el Plan Director 2005-2008 para el gobierno socialista y el Plan Director 2013-2016 para el gobierno popular, así como los datos registrados en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD).

4.1 La política exterior 2004-2010

Para poder entender la política exterior de José Luis Rodríguez Zapatero es necesario contemplar el final de la legislatura de José María Aznar, puesto que supone un cambio de orientación de la política exterior que descuida las áreas fundamentales y tradicionales de ésta, es decir las tres vertientes. En su última etapa, éste se había caracterizado por el «alineamiento incondicional» con Estados Unidos, en la participación de la Guerra de Irak. En España, esta imagen junto con los atentados islamistas en Madrid el 11 de marzo de 2004 provocaron un gran rechazo por una parte de la sociedad española que se había opuesto activamente a esa guerra. Según Celestino del Arenal, el gobierno de Aznar había descuidado los lazos tradicionales de la política exterior española, es decir, el consenso democrático basado en que los tres principales intereses españoles se situaban en América Latina, Europa y el Mediterráneo. España

estaba perdiendo importancia en asuntos europeos, donde influía seriamente que España apoyase una guerra que el resto de países europeos condenaba. Este modelo era «insostenible a medio y largo plazo». Con esta política exterior de Aznar, se ponía fin al consenso o política de Estado anterior, puesto que «difícilmente en un país democrático puede un gobierno mantener a largo plazo una política exterior que no es asumida en sus grandes líneas como política de Estado por las principales fuerzas políticas...» (Arenal, 2004)

Como veremos a continuación, el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, que llegó al poder el 14 de marzo de 2004, se caracteriza por la necesidad de «redefinir, recuperar y fortalecer las líneas maestras de su política exterior» (PSOE, 2004), rompiendo de este modo con los principios pro estadounidenses del gobierno anterior, reflejado en la oposición de gran parte de la sociedad.

Las propuestas electorales de Zapatero ya hacían referencia a la ruptura del alineamiento con Estados Unidos, siempre dentro de lo dictado por las Naciones Unidas. El PSOE pretendía recuperar el consenso en cuanto a política exterior que había mantenido España desde el comienzo de su etapa democrática. Hasta el 2008, la política exterior de este gobierno se centró en ejercer influencia en organismos internacionales y en el uso del poder blando³. Un ejemplo claro de esta influencia o inclinación a organizaciones internacionales es la formación de la Alianza de Civilizaciones en el marco de las Naciones Unidas en 2004. Zapatero propulsó la creación de este foro para la búsqueda de consenso y la mejora de relaciones con los países de Oriente Próximo. De este modo, rompía completamente con la política del gobierno anterior y dejaba entrever sus líneas de actuación exterior, que como veremos tenían un carácter más idealista.

El gobierno socialista apostó claramente por Europa. La Unión Europea vivía un momento de máxima integración, regida por la formulación de la Constitución Europea en 2004. De esta manera, el PSOE mantenía su compromiso electoral en el que establecía «la aprobación y entrada en vigor de la Constitución Europea» como «una prioridad política y programática de primer orden.» (PSOE, 2004)

³Se trata de «la existencia de otra serie de factores inmateriales, no siempre controlables por el entramado gubernamental, y que sin embargo, son capaces de contribuir tanto o más que la presión militar y la coerción económica a la consecución de los objetivos marcados por una nación.» (Soriano, 2005)

El gobierno socialista apostó fuerte por Europa, por recuperar su posición y asumir más influencia en la institución. La oportunidad con la Constitución Europea en 2005, con el Tratado por el que se establece una Constitución europea, se ve como un buen ejemplo de cómo España dio prioridad a la política europea. La aprobación de este tratado debía llevarse a cabo mediante consulta popular. El gobierno de Zapatero realizó una campaña en favor de su aprobación, y los partidos de la oposición, sobre todo el PP, alentaron a la abstención. Sin embargo, con el fallo en el referéndum de ratificación en Francia y en Holanda, esta iniciativa se vio truncada. En este momento histórico, el gobierno español « carece de un plan B » (Barbé, 2006), puesto que su apuesta por la Constitución Europea fue el centro de la política socialista formulada en torno a este organismo. De esta manera, al fallar su aprobación en los referéndums en Francia y Holanda, el gobierno vio paralizada su apuesta europea. Esto condicionará las relaciones europeas en los años posteriores, en los que España no terminará de conseguir el nivel de preponderancia que tuvo en el pasado. Además, la crisis económica de 2008 tendrá una repercusión significativa en la política europea española y le hará perder el fuelle que ésta pretendía recuperar.

Por otro lado, la política exterior de Zapatero se llevó a cabo, como ya se ha mencionado, mediante la diplomacia y el poder blando. No es de extrañar que, por tanto, el gobierno español celebrase cumbres en España para mejorar su imagen exterior. Ejemplos de ello fueron la Cumbre Iberoamericana en Salamanca en 2005 y a la Cumbre Euro mediterránea en Barcelona en ese mismo año, coimpulsada por Francia. Estas pretendían buscar la afinidad política entre España y los países invitados, puesto que no se llegó a ninguna medida concreta. En el caso de Iberoamérica, el PSOE ya estableció la celebración de estas cumbres como objetivo prioritario, puesto que debían «ser revitalizadas y potenciadas.» (PSOE, 2004). En el caso de Iberoamérica, los nuevos gobiernos de carácter presidencialista y con tendencias socialistas favorecieron la afinidad con el gobierno socialista.

Como ya se ha mencionado, el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero se opuso tajantemente a la participación española en la guerra de Irak, lo que dañó las relaciones con Estados Unidos, concretamente con el gobierno de George W. Bush que basaba su política exterior en el apoyo a la guerra contra el terror (*War on Terror*)⁴. Cuando Bush

⁴La Guerra contra el terror o la Guerra contra el terrorismo es un término ideado por el gobierno de George W. Bush tras los ataques del 11 de septiembre de 2001. Esta política de seguridad consistía en

fue reelegido en enero de 2005, el gobierno socialista, que esperaba un cambio de gobierno para relanzar sus relaciones trasatlánticas, se encontró de nuevo con esta desventaja. Como ya hemos visto, la guerra de Irak fue determinante en el rediseño de la política exterior y el gobierno de Zapatero estaba en completo desacuerdo con esta política, por lo que la reelección de Bush como presidente impidió un intento de mejorar las relaciones. Esto cambia radicalmente en 2008, cuando el Presidente del gobierno manifiesta su voluntad de reimpulsar las relaciones transatlánticas (Zapatero, 2008). Este cambio se produjo en el contexto de nuevas elecciones en Estados Unidos; según la legislación americana, Bush no podía volver a presentarse y esto se consideró como una oportunidad para dar un aire nuevo a la relación entre España y Estados Unidos. Esto se hizo visible durante la campaña electoral del actual presidente, Barack Obama, que recibió los elogios del partido regente español (Sanz, 2009) No obstante, la política exterior socialista también se ha caracterizado por la apertura de nuevos frentes de interés como es la orientación hacia el Pacífico y el acercamiento a China con fines económicos y comerciales (Barbé, 2006).

Asimismo, la política de cooperación es uno de los principales campos por los que el gobierno de Zapatero dirige su acción exterior. Esta prioridad del gobierno se muestra también en su programa electoral, ya que se comprometía « a dar a la política de desarrollo un carácter prioritario y hacerla independiente, coherente, integradora, con los recursos suficientes y dotada de una estructura de gestión adecuada...» (PSOE, 2004)

La importancia de la política de cooperación durante esta legislatura es, por tanto, obvia, puesto que el gobierno la califica de prioritaria. Esto se refleja también en el cambio de nombre del Ministerio de Asuntos Exteriores, al que se añade el término de «cooperación». Según la propia historia del Ministerio, este cambio se produjo para «subrayar el papel de España como país comprometido con el apoyo a los pueblos más desfavorecidos a través de la cooperación. » (Historia del Ministerio, 2013) Este cambio es puramente simbólico; sin embargo, esta importancia también se refleja en un

que, tras los atentados, el estado norteamericano tenía que responder de forma efectiva e inmediata, justificando de este modo respuestas rápidas y unilaterales. Con esta política, la administración de Bush utilizó operaciones encubiertas, impuso nuevas leyes en materia de seguridad, etc. Durante este mandato, el gobierno pidió a otros estados que se uniesen a esta lucha, de tal manera que «o estas con nosotros, o con los terroristas» (*either you are with us, or you are with the terrorists*) (Transcript of President Bush's address, 2001)

aumento presupuestario para este Ministerio, cuya asignación presupuestaria aumentó en un 14,6 % del año 2005 al 2006 (Arenal, 2008a).

Sin embargo, se podría decir que una de las características esenciales de esta etapa de la política exterior española es la ruptura del consenso en materia de política exterior, puesto que el PP seguía defendiendo a grandes rasgos la política exterior de Aznar. Esta búsqueda de consenso también quedó reflejada en el programa electoral socialista, en el que se acusa al gobierno popular de Aznar de haber roto unilateralmente el consenso que había existido desde la transición española (PSOE, 2004). A pesar de que Zapatero intenta recuperar las tres vertientes fundamentales de la política exterior española, la forma en la que lo realiza es criticada por las fuerzas de la oposición. Así se refleja en palabras de Gustavo Arístegui, portavoz del PP en la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados, cuando establece que «no hay condiciones objetivas, subjetivas ni de ambiente» (Valdecantos, 2005) para el consenso de esta política. Este consenso existe con los demás partidos políticos pero no entre los dos partidos con mayor número de votantes (Arenal, 2008b).

«Según el Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE), de junio de 2007, el 82% de los españoles asocia a Rodríguez Zapatero con el consenso en política exterior, frente al 44% que lo hace en el caso de Aznar.» (Arenal, 2008b)

Por último, como hemos visto, a pesar de la ruptura en materia de política exterior, en líneas generales se mantienen las tres vertientes tradicionales y fundamentales de la política exterior (América Latina, Europa y el Mediterráneo) y se intenta recuperar las relaciones perdidas desde un punto de vista donde la diplomacia y la capacidad de influencia ganan peso. Asimismo, como hemos visto, la política exterior de Zapatero está caracterizada por la responsabilidad con el programa electoral, el idealismo con el respeto a las libertades fundamentales, y los derechos humanos como principios regentes. Así lo manifestó el propio Presidente cuando en 2008, trataba estos temas y declaraba en una conferencia que:

«Creo en una política exterior con la que el nombre de España sea sinónimo de solidaridad, de justicia, de humanidad en todos los rincones del mundo.» (Zapatero, 2008)

4.1.1 La política de cooperación de Zapatero

Para este gobierno es « [...] es muy importante la configuración de la política de cooperación para el desarrollo como una política de Estado [...]» (AECID, 2005). La concepción de la política de cooperación como política de Estado refleja la necesidad de que el Ministerio de Asuntos Exteriores divida la acción exterior en dos vertientes, puesto que tanto la política exterior como la política de cooperación son consideradas como sendas políticas de Estado. Por un lado, encontramos la política exterior propiamente dicha que ha sido explicada anteriormente y, por el otro, la política de cooperación, que se explicará a continuación. Asimismo, se puso fin a un periodo de estancamiento de la cooperación al desarrollo, con un leve descenso de la AOD como puede observarse en el gráfico 2 (Sanahuja, 2008).

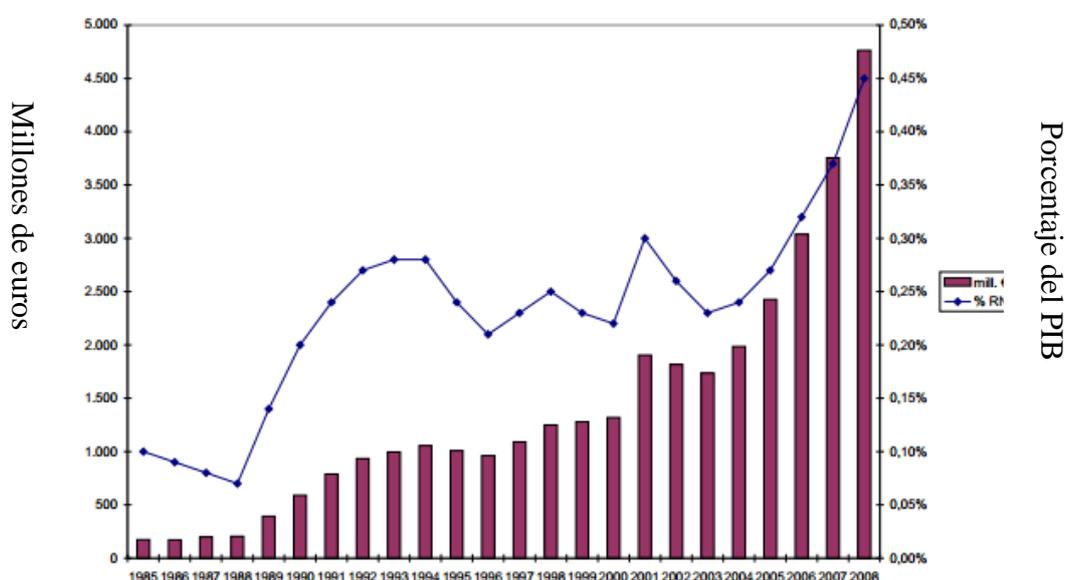
Como ya se ha mencionado para este gobierno la cooperación era una de sus principales políticas. El gobierno socialista se propuso alcanzar el compromiso internacional del 0,7 % del PIB en AOD y, para ello, establece como meta para el final de la legislatura alcanzar el 0,5% % del PIB en Ayuda Oficial al Desarrollo. Este objetivo queda reflejado en el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008. Asimismo, se establece un hito intermedio para 2006 que supone el 0,33 %. Esto es un primer indicio del compromiso que adoptó Zapatero en la cooperación al desarrollo. Como ya se ha mencionado, para este gobierno la cooperación era uno de sus elementos principales. Por tanto, el intento de destinar el 0,7 % del PIB para AOD es una característica más del peso que da este gobierno a la política de cooperación. Según datos de la OCDE, el porcentaje de PIB en AOD en 2004, año de la llegada al gobierno del partido socialista, se situaba en el 0,24 %, mientras que al final de la legislatura, en 2008, éste era el 0,45 %, como se puede observar en el gráfico 1. La ayuda al desarrollo prácticamente se duplica. El hito intermedio del 0,33 % no se consigue en 2006; sin embargo, el gobierno no se aleja de sus objetivos, puesto que el porcentaje de AOD del año 2006 es de 0,32 % y en el 2007 de 0,37 %, según datos de la OCDE. Según Sanahuja, la falta de tiempo en una legislatura para cumplir los objetivos a largo plazo es un grave impedimento a la hora de implementar las medidas; esto es lo que él califica como «*politics vs. policies*» (Sanahuja, 2008, pág. 52). Se puede deducir de estos datos el compromiso gubernamental español con la ayuda al desarrollo, que también reflejó el partido socialista en su programa electoral:

«Incrementaremos la calidad y la cantidad de la ayuda oficial al desarrollo que España proporciona para alcanzar el 0,33% en 2006 y, como mínimo, el 0,5% al final de la legislatura y de esta forma hacer viable el compromiso del 0,7% en 2012.» (PSOE, 2004)

El gráfico 1 muestra la evolución del PIB en AOD desde 1985 hasta 2008. De esta forma, se puede comprobar notablemente como el porcentaje del Producto Interior Bruto para ayuda oficial aumenta considerablemente durante el gobierno de Zapatero. Asimismo, también se comprueba un aumento lógico del dinero destinado al desarrollo.

Gráfico 1

Evolución del importe de AOD en porcentaje y en millones de euros



(Larrú, 2008)

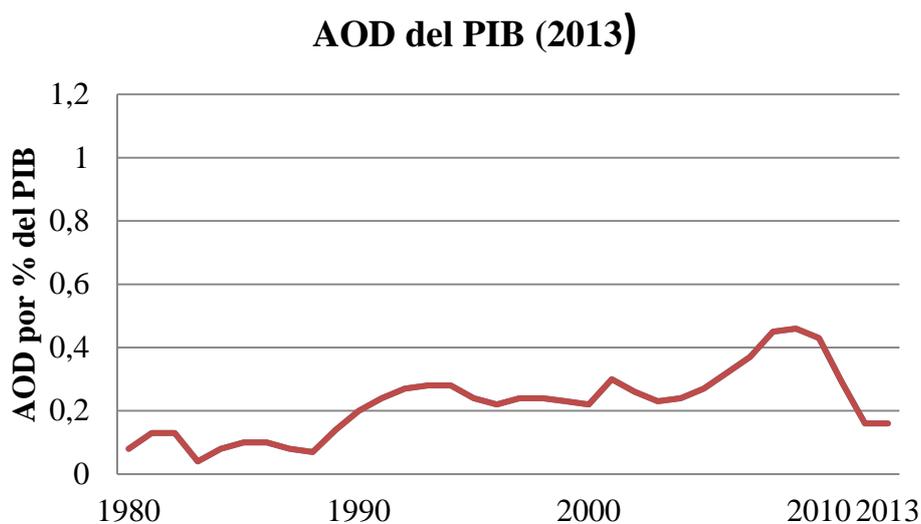
Como hemos visto, los planes del gobierno socialista se alargaban hasta el 2012, con el fin de alcanzar el objetivo del 0,7 %. Sin embargo, el máximo pico se alcanza en 2009 con el 0,46 %, puesto que España estaba empezando a sufrir los efectos de la crisis económica. Tras la ralentización en la aportación de ayuda oficial al desarrollo a causa de la crisis, el gobierno socialista en 2010 se vio obligado a reprogramar el objetivo del 0,7 % (M.J.Caleya, 2010). Se podría decir que el 2009 fue un año de ajustes económicos en materia de cooperación. El PACI (Plan Anual de la Cooperación Internacional española) se vio gravemente afectado por el empeoramiento de la crisis en 2009 (Seguimiento del PACI 2009, 2009). Asimismo, en 2010 la situación no mejoró

sino que reflejó serios recortes en el presupuesto destinado a la cooperación al desarrollo:

«Apenas dos semanas después de que el presidente José Luis Rodríguez Zapatero anunciara el recorte en 600 millones de euros –que finalmente aumentaron a 800 en el Consejo de Ministros- de la Ayuda Oficial al Desarrollo entre sus medidas para la reducción del déficit, comienzan a salir a la luz recortes en la cooperación descentralizada (gobiernos autonómicos, diputaciones provinciales y ayuntamientos).» (LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE AYUNTAMIENTOS Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN GRAVE PELIGRO TRAS EL RECORTE DE AOD DE ZAPATERO, 2010)

Asimismo, Oxfam ya pronosticó el declive de financiación de la política de cooperación española para 2010 y 2011 (Itriago, 2011). Con la crisis económica, el gobierno español no pudo cumplir los objetivos marcados en su programa electoral y en los distintos Planes Directores elaborados durante su mandato (Plan Director 2005-2008 y Plan Director 2009-2012). En el 2010, la aportación a AOD cayó un 0,03 % en vez de crecer hacia el 0,7 % como estaba estipulado. Esto se refleja claramente en el gráfico 2, según los datos del CAD:

Gráfico 2



(OCDE, 2012)

La crisis económica es un factor determinante a la hora de analizar la política de cooperación del gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero. No obstante, es necesario analizar otros factores que también determinaron la evolución de la política de cooperación al desarrollo española, como la tendencia hacia el multilateralismo, la asignación geográfica de la ayuda o los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

«En lo relativo a la asignación geográfica de la ayuda, el año 2009 confirma la trayectoria iniciada en 2007: más ayuda (multilateral y sobre todo multilateral para África y una ayuda bilateral que se mantiene marcada por las relaciones históricas y más cercanas de España con América Latina.» (Itriago, 2011)

Como podemos observar en el gráfico 3, la ayuda de España al final de la legislatura de José Luis Rodríguez Zapatero es en su mayoría bilateral (el porcentaje en verde corresponde a la ayuda multilateral⁵), antes mencionada. Según la OCDE, a la ayuda multilateral y la ayuda multilateral corresponden el 53,2 % del total de la AOD. Con respecto a los mismos datos en 2004, al principio de la legislatura, la AOD multilateral representaba tan sólo el 38,63 %. Esto responde al gran impulso que este gobierno dio a la multilateralidad, que se debe en gran parte a la necesidad de cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

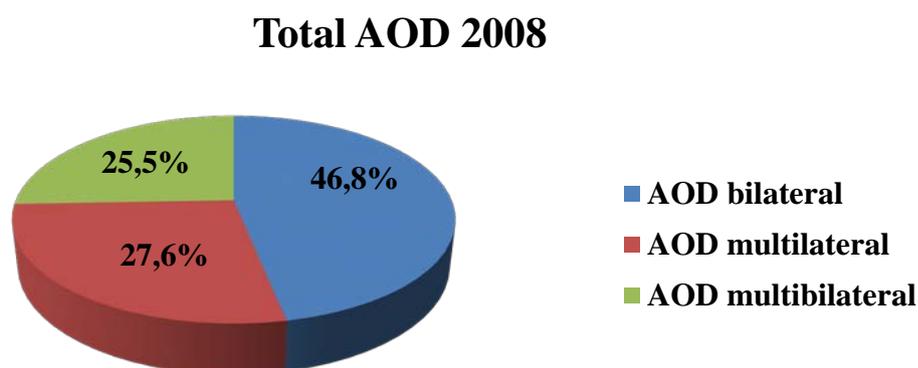
Para el gobierno español, la importancia de la ayuda multilateral también radica en el compromiso de los ODM. El gobierno español da mucha importancia al desarrollo de los ODM, a donde van dirigidas muchas de las aportaciones de AOD. De esta manera, el Plan Director 2005-2008 ya hace referencia a los ODM, al exponer que es el principal referente de la política de desarrollo internacional del gobierno español y que la política multilateral de cooperación debería apoyar la Declaración del Milenio activamente (AECID, 2005).

Asimismo, el Plan Director 2005-2008 resalta la importancia de otras organizaciones internacionales, como la UE o los organismos de carácter financiero, para cumplir los objetivos de desarrollo. En este mismo plan, el gobierno también se compromete a aumentar sus contribuciones tanto a

⁵ Se trata de «la ayuda que siendo bilateral se canaliza a fondos o programas de OМУDES, de los cuales se conoce su asignación sectorial y/o geográfica, conocida como Multilateral. Quedan por tanto excluidas las contribuciones generales.» (Conceptos). Por otro lado, OМУDES es la abreviatura de Organización Mundial para el Desarrollo Social.

organismos financieros multilaterales como organizaciones no financieras. España tiene asignado un 2,52 % del PIB a la Organización de Naciones Unidas, como cuota ordinaria y es uno de los principales donantes en la Unión Europea. Aun así, el gobierno, tal y como hemos visto, se compromete a aumentar y lo realiza al final de la legislatura, sus aportaciones económicas tanto a nivel comunitario como a nivel internacional.

Gráfico 3



(OCDE, 2008)

Como ya se ha mencionado, la aportación geográfica depende en gran medida de si la ayuda es bilateral o multilateral. Según Intermón Oxfam, de la ayuda multilateral española sólo el 27,9 % se asigna a Latinoamérica, mientras que el grueso de la ayuda, como ya hemos visto, se destina a África, principalmente a África Occidental. La ayuda multilateral a países asiáticos representa el 22,6 %. En comparación con la importancia de Latinoamérica en la política de cooperación española, la aportación multilateral no responde a esta relevancia. Esto es así, ya que, en muchos casos, el gobierno no puede elegir a quién asigna su porcentaje de ayuda multilateral sino que es la propia organización la que decide en estos temas, procurando una mejor distribución de la ayuda multilateral. Por esto, la ayuda bilateral suele estar más dirigida a los centros de interés de la política exterior de cada país. De todas maneras, es interesante que, a pesar de ser una distribución más equilibrada, la región latinoamericana sigue recibiendo el porcentaje más alto de AOD multilateral. Esto se puede justificar con la creación en

2007 del Fondo PNUD⁶-España para América Latina, que, aunque se considere ayuda bilateral, sigue perteneciendo a la categoría de ayuda multilateral, debido a que se canaliza a través de esta organización.

Según los datos del examen de pares de la OCDE, correspondientes al informe de 2005-2006, puesto que no se han publicado otros en la legislatura de José Luis Rodríguez Zapatero, la AOD española es en su mayoría bilateral, aunque esos datos cambian en favor de la AOD multilateral hacia el final de la legislatura. En cuanto a las prioridades geográficas de la ayuda bilateral, América Latina es un área prioritaria a la que se destinó en 2006 el 53,25 % de la AOD española, mientras que en 2008 destinó tan sólo el 42 % de este tipo de ayuda. Dentro del gráfico 4, extraído del Examen de Pares del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), sorprende que Irak se encuentre entre los 10 primeros recipientes de ayuda, pero es necesario recordar que España se comprometió a colaborar en el desarrollo de ese país, cuando retiró las tropas.

En cuanto a la clasificación por tipo de renta, España se ha decantado tradicionalmente por los países de renta media, como se puede observar en el gráfico 4. Esto no quiere decir que España no responda a las necesidades de otros países menos desarrollados, como por ejemplo lo hace con los países de África occidental, sino que el mayor porcentaje de aportación, tanto bilateral como multilateral, corresponde a este tipo de países. Esto es un dato paradójico que nos incita a pensar una vez más en la condicionalidad de la ayuda española, puesto que la mayoría de países latinoamericanos, región prioritaria para la cooperación española, son considerados por el Banco Mundial como países de renta media.

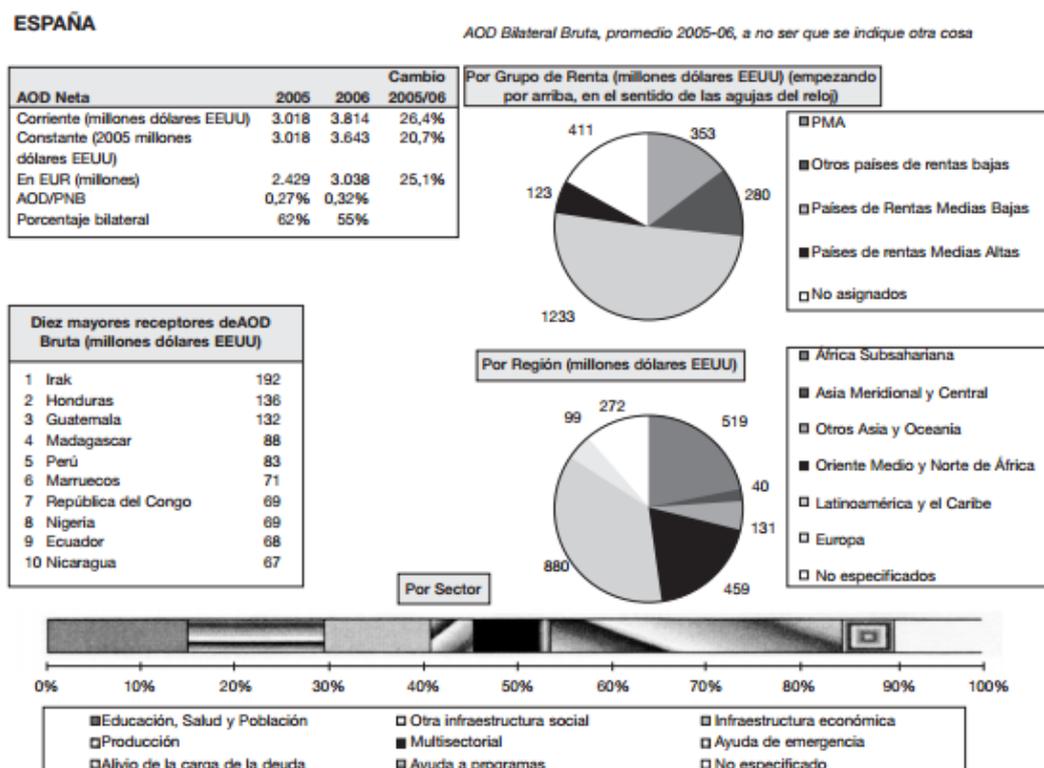
Esta característica de la cooperación española se aprecia en el gráfico 4, en el que los países de renta media corresponden a una gran parte de la AOD bilateral. En 2010, según datos de la OCDE, los países de renta media, tanto alta como baja, recibían el 59,87 % del total de la ayuda al desarrollo. Además esta hipótesis se ve reforzada al observar que casi el 40 % de la AOD bilateral (980 millones de euros, según el gráfico 4) se destina a América Latina y el Caribe. Esto es un porcentaje muy significativo en comparación con las otras regiones (África Subsahariana, Asia Meridional y Central, Otros Asia y Oceanía, Oriente Medio y Norte de África, Europa y los no especificados).

⁶ El PNUD es el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Constituye la agencia de esta organización internacional dedicada a la ayuda oficial al desarrollo.

Todos estos datos nos inducirían a pensar en la cooperación española como instrumento de la política exterior, a pesar de la reducción de los porcentajes de AOD bilateral en un 7 % entre 2005 (62 %) y 2006 (56 %).

Gráfico 4

Una visión general de la Ayuda Oficial al Desarrollo Española



(CAD, 2007)

En resumen, la cooperación al desarrollo del gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero se caracteriza principalmente por su ambición. Al principio de la legislatura, el gobierno aspiraba alcanzar el compromiso del 0,7 % del PIB en AOD, a aumentar sus aportaciones a la cooperación en general. Asimismo, son características de este gobierno el incremento de la ayuda multilateral al desarrollo, la consecución de los ODM, la redistribución geográfica prestando especial atención a la región de África Occidental sin descuidar los socios tradicionales (América Latina), y la crisis económica con los posteriores recortes en el presupuesto de cooperación.

4.2 La política exterior desde 2010 hasta la actualidad

Ante todo, es necesario aclarar que en el apartado anterior se analizaban la política exterior y de cooperación de Zapatero en un período de 7 años, mientras que el gobierno popular va a cumplir su primera legislatura en el poder. Por tanto, el grado de desarrollo de las políticas de cada gobierno no puede compararse completamente. Así pues, el gobierno socialista fue capaz de desarrollar sus propuestas durante un período más largo de tiempo. Como antes hemos explicado, citando a Sanahuja, la falta de tiempo en una legislatura impide cumplir los objetivos a largo plazo. Esto es aplicable a la situación actual del gobierno popular.

Como ya se ha mencionado, los dos principales partidos políticos continuaban disintiendo en política exterior. Por eso, no es de extrañar que el gobierno de Mariano Rajoy diese un vuelco esperado a la situación. Mientras que Zapatero llevó a cabo algunos recortes, como por ejemplo el mencionado en cooperación, el gobierno de Mariano Rajoy se caracteriza por la austeridad, los grandes recortes y el intentar hacer lo mismo con menos recursos. A continuación, se presenta una tabla comparativa de la política exterior de los dos gobiernos:

Tabla 1

ZAPATERO		RAJOY
Malas relaciones, ruptura del acercamiento de Aznar	ESTADOS UNIDOS	Relaciones cordiales, pero no prioritarias
Esencial, determinado por la Constitución Europea Al final, España pierde peso	EUROPA	Retomar la posición de España entre las potencias europeas
«Época dorada de la cooperación»	COOPERACIÓN	Pasa a segundo plano
España gira a Asia para nuevas expectativas económicas	ASIA-PACÍFICO	Asia tiene una mayor importancia en la recuperación española
Ciertas amistades con los gobiernos de la ola bolivariana. Relaciones cordiales	AMÉRICA LATINA	Enemistad con Venezuela Importancia de las relaciones comerciales tradicionales con esta región
Cambio de nombre y aumento presupuestario	MINISTERIO	Reestructuración con el fin del ahorro administrativo y recorte presupuestario
La política exterior se desarrolla mediante cumbres y esferas de influencia Alianza de Civilizaciones	FORMA DE LLEVAR A CABO LA POLÍTICA EXTERIOR	España intenta ser más determinante en estos ámbitos Logro diplomático: España en el Consejo de Seguridad de la ONU Marca España

Elaboración propia

En grandes rasgos se podría afirmar que la política exterior española durante esta legislatura se caracteriza por la importancia de Europa, la reforma del servicio exterior, la importancia de la diplomacia económica, a través de Marca España, y los recortes tanto en cooperación como en presencia militar española en el mundo (Barrajón, 2013).

En primer lugar, el gobierno de Mariano Rajoy procura retomar las relaciones con Estados Unidos, a pesar de que no es una prioridad en su política exterior. Desde un principio, el gobierno del Partido Popular apuesta por «recuperar» la relación con Estados Unidos, país con el que pretende reforzar «el diálogo político bilateral.» (PP, 2011). A pesar de la relevancia que le otorga el PP a recuperar esto, la denominación que recibe el proyecto exterior de su programa electoral (*Política europea y proyección exterior*), resume el futuro de la política exterior española. La política exterior del gobierno de Mariano Rajoy está centrada en Europa:

«Haremos de la política hacia la Unión Europea la prioridad de nuestra acción exterior [...]» (PP, 2011)

La política española hacia Europa está fundamentalmente marcada por la recuperación económica nacional. De hecho, tal y como establece Félix Ramón López Martínez, la política exterior de Rajoy se enmarca en estos tres elementos: « [...] la recuperación nacional como objetivo; la Unión Europea como instrumento y la economía como línea de acción.» (Martínez, 2011). Se percibe que Europa tiene un papel esencial en la recuperación española. Sin embargo, el hecho de que la economía sea un factor determinante en la política española con Europa ha recibido también numerosas críticas, puesto que los problemas económicos de la Unión Europea, a causa de las crisis en Italia, España, Grecia e Irlanda, han eclipsado el papel del Ministro de Asuntos Exteriores, José García-Margallo, en favor del Ministro de Economía y Competitividad, Luis de Guindos. Esto ha sido criticado como una falta de coordinación y una mala estrategia de comunicación que, según Esther Barrajón, «ha generado una sensación de improvisación de la política exterior española [...]» (Barrajón, 2013). Asimismo, López Martínez también critica la política exterior de este gobierno por la fuerte orientación económica que recibe y que, según él, restan importancia a otros asuntos de la agenda internacional, tanto española como europea.

Puesto que la cooperación al desarrollo del gobierno actual será analizada en el próximo apartado, continuaremos analizando la política exterior hacia la región Asia-Pacífico y hacia América Latina. El programa electoral del PP ya establece que:

«La globalización está transformando el papel de Iberoamérica. El Pacífico es una región de intenso crecimiento económico y los países iberoamericanos son socios estratégicos para que España pueda participar de esta expansión.»
(PP, 2011)

Asimismo, este mismo programa electoral también plantea la implantación de los mercados españoles en Asia, centrándose sobre todo en los países emergentes como son China e India. Según López Martínez, el gobierno de Rajoy pretende compensar el desequilibrio comercial con la región asiática, puesto que no existe tal desequilibrio con países socios tradicionales como son los latinoamericanos o con países africanos con los que la UE mantiene relaciones comerciales importantes. Este acercamiento a Asia, según Martínez, se produciría a través de la UE.

En 2012, el Ministerio de Asuntos Exteriores publicó un Anteproyecto de Ley de Acción Exterior y Servicio Exterior del Estado, que se presentó al Congreso de los Diputados en 2013 y finalmente se aprobó el 27 de marzo de 2014, tras algunas modificaciones. Este se caracteriza esencialmente por su austeridad, puesto que el presupuesto del Ministerio durante estos años se ha reducido; por ejemplo en 2014 se redujo el presupuesto en un 6,7 % (ABC, 2013). Esta ley pretende evitar duplicidades entre los distintos organismos españoles de los diferentes niveles, ya sean autonómicos, centrales o municipales en materia de política exterior. En este sentido, se podría decir que tiene un carácter centralizador. Además, sus principales objetivos son evitar las duplicidades y mejorar la planificación, coordinación, eficacia y especialización de la acción exterior español (EUMEDIA, 2014).

Por último, aunque ambos gobiernos, el socialista y el popular, coinciden en usar la herramienta de la diplomacia pública para sus objetivos políticos, el fin es completamente diferente. La diplomacia pública sigue teniendo una relevancia especial y eso se muestra en el logro diplomático que constituye que España sea miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para el período 2015-2016. Sin embargo, a pesar de que el programa electoral del PP ya impulsaba esta candidatura, seguía teniendo un objetivo más general: la diplomacia económica. Su programa ya preveía el impulso de «la diplomacia económica para favorecer la internacionalización y la competitividad de nuestras empresas-país, así como para establecer nuevas relaciones comerciales.» (PP, 2011) Para estos fines, el gobierno ha utilizado Marca España, como herramienta de la diplomacia económica y comercial. Las características, la historia y el

uso que el gobierno está realizando de esta herramienta y su posible implicación en la cooperación al desarrollo, de la que es objeto este trabajo, se explicarán a continuación.

cooperación se han visto reducidos desde el comienzo de la crisis económica, en 2008, en casi un 70 %. (Atienza, 2013). Asimismo, el gobierno ha tenido que renunciar «en estos momentos» al objetivo del 0,7 % del PIB en AOD para 2015 (Rajoy, 2013). Este descenso habla por sí solo de cómo es la situación actual de la cooperación española, siempre desde un marco público. El gráfico 5, elaborado por Intermón Oxfam, muestra a través de un rango de colores (verde los países que más porcentaje del PIB aportan y rojo aquellos países que menos) el descenso en el porcentaje del PIB para ayuda al desarrollo entre 2008 y 2013. Este descenso también se ha producido en los países del sur de Europa que más han sufrido la crisis económica (Italia y Grecia aportaron un 0,17 % y un 0,13 % en 2013). Sin embargo, el descenso en estos países no ha sido tan grave como en el caso de España, por lo que se puede deducir que en el caso de España no se trata solo de la severidad de la crisis económica. Esto manifiesta la poca relevancia que tiene la cooperación al desarrollo en la política exterior del gobierno popular.

Asimismo, es también de especial importancia el hecho de que el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación gestione el 46 % de los fondos públicos para desarrollo, mientras que el 48 % de estos fondos presupuestados en los Presupuestos Generales del Estado están asignados al Ministerio de Hacienda. Es importante saber que una de las competencias que recaen en el Ministerio de Hacienda es la de transferir los fondos de cooperación españoles a la Comisión Europea y otros organismos multilaterales. (Movimiento Sí me importa, 2014). Sin embargo, esto no es nuevo, ya en 2009 el Ministerio de Asuntos Exteriores canalizaba el 50 % de la AOD y fue perdiendo protagonismo según lo adquiriría el Ministerio de Hacienda, que ya en 2012 recibía cerca de la mitad de la AOD española (CONGDE, 2014). Por lo que se puede deducir que gran parte de la cooperación española está canalizada a través de organismos multilaterales, principalmente la Unión Europea. Los recortes en cooperación han alcanzado tal extremo que CONGDE (Coordinadora de ONG para el Desarrollo en España) estima que:

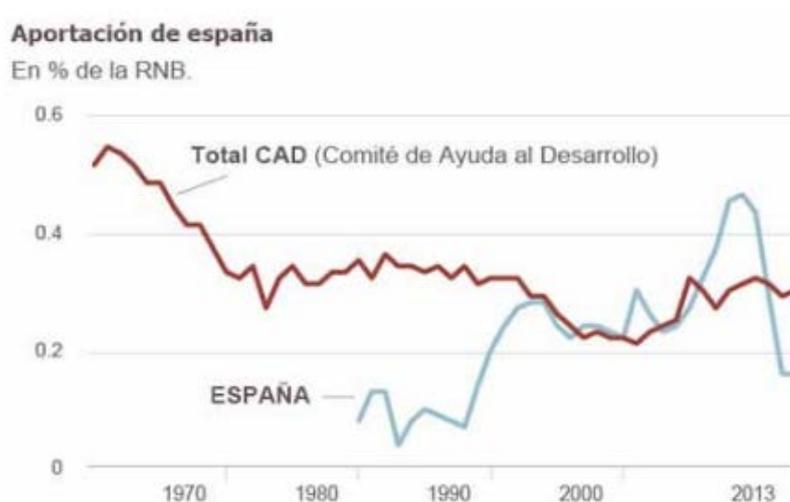
« [...] la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) española alcanzaría en 2014 los 1.814,98 millones de euros, el 0.17% de la RNB⁷, lo que significa 234 millones menos que en 2013. Este porcentaje coloca la AOD de 2013 en niveles de 1990, cuando España era aún un donante incipiente, y muy a la cola de los

⁷ Renta Nacional Bruta.

donantes europeos denominados UE-15, cuya adhesión fue previa a 2002 y, por tanto, han asumido compromisos más exigentes en materia de AOD.» (CONGDE, La Ayuda Oficial al Desarrollo en 2014, 2014)

Como podemos observar, al comparar los dos gobiernos, el porcentaje de AOD ha disminuido significativamente. El gráfico 6 muestra la evolución de este dato en comparación con la media de los miembros del CAD. Según estos datos, el porcentaje se redujo drásticamente de un 0,43 % al final de la legislatura de José Luis Rodríguez Zapatero en 2010, en la que ya se habían llevado a cabo algunos recortes, a un 0,16 % en 2012, tras el primer año del gobierno de Mariano Rajoy.

Gráfico 6



(Sotillo, 2014)

No obstante, las reducciones en el presupuesto de la política de cooperación no nos esclarecen cómo se está llevando a cabo esta política, aunque sí que indican un orden de prioridades y un cambio ideológico. Por lo tanto, para conocer en profundidad la política exterior del actual gobierno y, a pesar de la corta legislatura y la falta de datos, hemos de observar las prioridades dentro de la misma política de este gobierno. Un ejemplo claro de esto es la reducción de las áreas prioritarias. El actual gobierno, a través del Plan Director de la Cooperación al Desarrollo Española, ha decidido concretar las áreas geográficas a la que destinar su cooperación. De esta manera, este Plan Director establece tres regiones (Latinoamérica, África Subsahariana y Asia) y dentro de ellas 23 países prioritarios para la cooperación española. Los principales

países prioritarios según este documento son: Bolivia, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Mauritania, Marruecos, Mali, Níger, Senegal, Etiopía, Guinea Ecuatorial, Mozambique, Palestina y Filipinas. A estos 22 hay que sumar la población del Sahara Occidental.

Asimismo, otro rasgo importante que establece el Plan Director y que es una señal del gobierno del Partido Popular es la búsqueda por la eficacia, la transparencia y la obtención de resultados. Este Plan Director cambia el concepto de planificación de la cooperación para convertirse en una guía de la cooperación sobre cómo España debe buscar la rendición de cuentas, la transparencia, la eficacia, la coordinación, etc., mecanismos que ya se nombran en la Ley de Acción Exterior. En este sentido, Esther Barraón considera que el Plan Director 2013-2016 es más una enumeración de objetivos y que, en vez de aclarar los objetivos, las áreas geográficas o los mecanismos (multilateral, bilateral...), el Partido Popular no tiene una estrategia política en la formulación de su política de cooperación (Barraón, 2013).

Por otro lado, otro elemento que caracteriza la política de cooperación de este gobierno es la importancia que cobra el sector privado. Este gobierno concibe como sector privado de la cooperación no sólo a las ONGD⁸ sino también a otros actores, como las alianzas público-privadas⁹. En el prólogo que realiza en el Plan Director, Rajoy establece otros flujos de ayuda que tienen mayor volumen que la simple transmisión de dinero de ricos a pobres, como son las remesas, el comercio o la inversión. Asimismo, reconoce que los gobiernos no son los únicos actores. Entre estos nuevos actores se encuentra la sociedad civil, el sector privado o los propios ciudadanos. Dentro de esta *intromisión* del sector privado en la política de cooperación, encontramos también la herramienta de Marca España, que se explicará más adelante. Además, cree que:

«La Ayuda al Desarrollo debe actuar como catalizador de todos esos recursos y actores, canalizando todo el esfuerzo de la sociedad mediante herramientas como las alianzas público-privadas, los mecanismos innovadores de

⁸ Partiendo de la premisa de que no todas las Organizaciones no gubernamentales están centradas en la cooperación al desarrollo, se utiliza el acrónimo ONGD para referirse a aquellas que sí lo están.

⁹ Relación de colaboración entre el sector público, el privado y las organizaciones de la sociedad civil, con el fin de conseguir mayor eficacia en la consecución de objetivos de interés compartido y generar un impacto positivo en el desarrollo de los lugares y sectores donde operan. (Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo (APPD), 2011)

financiación, la cooperación delegada o la movilización de los propios recursos del país socio.» (Rajoy, 2013)

De esta manera, Rajoy quita importancia a las duras reducciones presupuestarias en el campo de la cooperación al desarrollo. Así, el gobierno justifica que, a pesar de los recortes, se va a mantener activa y buscando mecanismos novedosos, o dando importancia a mecanismos ya existentes. Por ejemplo, las alianzas público-privadas ya se utilizaban durante el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, simplemente este gobierno decide darles una mayor representación.

«Un asunto que tiene tanta antigüedad como la cooperación misma –en el pasado con los créditos para el desarrollo y el fomento de la internacionalización de la empresa, siempre controvertidos por su difícil mix de objetivos comerciales y sociales- pero que está cobrando un renovado vigor con orientaciones renovadas: diferentes modalidades de alianzas multiactores, uso de instrumentos financieros complejos, mezclas de modalidades de financiación (blending), fondos semilla...» (2015: Año cero, 2014)

Para Larrú, la incorporación del sector privado a la cooperación es una tendencia que se lleva gestando desde 2009 y que en estos momentos cobra importancia debido al «descenso presupuestario y la ausencia de grandes líneas novedosas de acción, más allá de [...] impulsar la evaluación con un plan bienal y renovada estrategia de evaluación y de impulsar la cooperación con el sector privado mediante alianzas público-privadas.» (Larrú, 2014) Según Larrú, profundizando en su marco temporal, la presencia del sector privado ha aumentado desde la crisis económica. Esto explica claramente que a mayor descenso en el presupuesto y en el porcentaje de AOD, mayor presencia del sector privado en el campo de la cooperación al desarrollo.

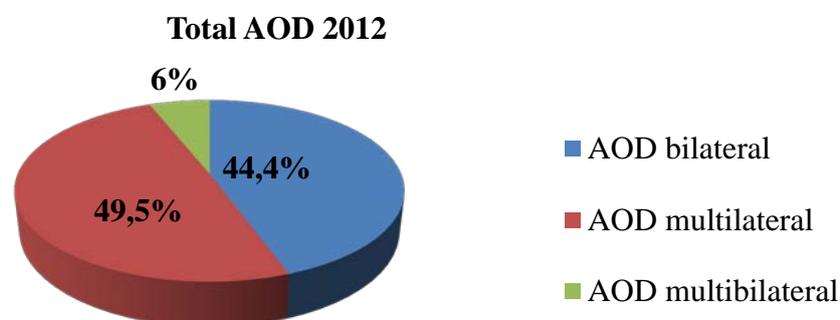
«El dinero dedicado a la cooperación al desarrollo no tiene por qué ser sólo público. Promoveremos las alianzas público-privadas, llamaremos a la colaboración entre particulares, y animaremos a la responsabilidad social corporativa de las empresas.» (PP, 2011)

De esta forma, el gobierno de Mariano Rajoy garantiza que, a pesar de las reducciones presupuestarias, España siga manteniendo un cierto estatus en su nivel de cooperación al desarrollo, a pesar de haber reducido drásticamente su participación en AOD. Con estas declaraciones, parece ser que el gobierno de Rajoy renuncia a una política de

cooperación estatal, puesto que no lo desarrolla la Administración sino los actores privados. Por otro lado, existe la duda de hasta qué punto la responsabilidad social corporativa de las empresas se puede contabilizar como cooperación al desarrollo, aunque ese es otro tema a tratar que puede ser de especial interés en otros puntos de esta investigación.

Prestando atención a los datos del CAD, se aprecia el grave descenso de fondos en AOD que se ha presentado en el gráfico 6. No obstante, ¿qué elementos caracterizan la cooperación al desarrollo con los fondos que destina el gobierno? Lamentablemente, no se han recogido muchos datos de la cooperación al desarrollo en los últimos dos años, por lo que tendremos que remontarnos a la fuente del CAD en el año 2012. En el gráfico 7, podemos apreciar que el gobierno español sigue dando una gran prioridad a la multilateralidad. Es necesario recordar que en el 2012, el Ministerio de Hacienda ya recibía casi la mitad de la AOD española que distribuía entre organismos multilaterales y la Unión Europea. Parece ser que los datos del CAD no hacen más que confirmar esta tendencia.

Gráfico 7



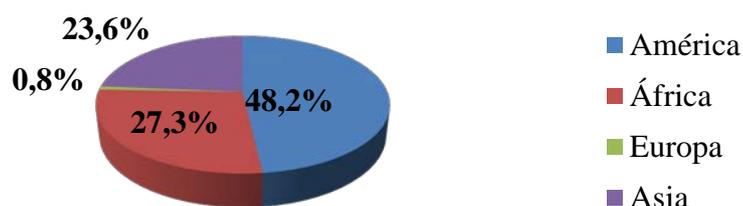
(OCDE, 2012)

Por otro lado, en 2012, también se aprecian cambios en las regiones de cooperación. Este cambio ya se describe en el Plan Director, tal y como se ha mencionado anteriormente. Las regiones prioritarias para la cooperación al desarrollo para el gobierno de Mariano Rajoy se resumen en América Latina, África y Asia. Este cambio es significativo sobre todo si se compara con el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero. El gráfico 8 muestra como la cooperación con Europa, refiriéndose sobre todo a Europa del Este, se reduce a un 0,8 %. Si comparamos este dato con uno de la

legislatura anterior, podemos comprobar cómo en 2008, la cooperación con el Este de Europa representaba el 7,25 % de la AOD española. También es relevante el aumento de la región asiática, que paulatinamente ha ido captando más fondos de ayuda al desarrollo españoles hasta alcanzar el 23,64 %, cuando en 2008 apenas representaba el 16,93 % y en 2009, el 17,36 % , según fuentes del CAD.

Gráfico 8

Ayuda programable por país 2012



(OCDE, 2012)

En resumen, la política de cooperación del gobierno de Mariano Rajoy se ha caracterizado por los grandes recortes en cooperación. Además de las reducciones presupuestarias, el gobierno ha decidido desarrollar una política más concisa, reduciendo las áreas de implementación a zonas prioritarias de la política exterior española, como son las relaciones tradicionales con América Latina o la apertura a Asia. Esta concentración de la ayuda, es un resultado de la búsqueda de la eficacia, puesto que se pretende concentrar un proyecto para que funcione en lugar de financiar o desarrollar varios. Asimismo, podemos comprobar que España sigue apostando por la multilateralidad. Esto se puede explicar en parte también por el desarrollo de su política exterior, es decir, la necesidad de estar presentes en Europa y en su proceso de toma de decisiones, y también en la presencia en la ONU a través del Consejo de Seguridad.

5. Marca España

Marca España representa la imagen país de España. Este concepto de imagen país se puede considerar relativamente nuevo; no obstante, tal y como explica José Miguel Sánchez Guitián en su libro *Marca país. España, una marca líquida*, este concepto se remonta siglos en la historia. Él define el concepto de marca país o imagen país de la siguiente manera:

«Un resorte se activa en nosotros cuando oímos hablar o nos referimos a un territorio, pues ese nombre contiene implícita la imagen que del mismo hemos ido conformando a través de nuestros viajes, del consumo de sus productos o la información que diariamente procesamos sobre su actualidad política y económica: su Marca País.» (Guitián, 2012)

El organismo Marca España surge desde distintos ámbitos como una propuesta para mejorar la imagen de España en el extranjero. Como veremos, este concepto es bastante subjetivo, puesto que depende de la imagen que el país quiera dar así como de los ámbitos en los que se aplica esta imagen. Si seguimos la teoría de Guitián, España ya tenía una imagen, es decir, el mundo ya tenía una percepción de España. Por tanto, debemos atender exclusivamente a la imagen de España que Marca España proyecta a través de sus funciones y objetivos. Además, es un concepto novedoso, puesto que la diplomacia pública de España generalmente se había desarrollado mediante la diplomacia cultural como vector tradicional, a través del Instituto Cervantes o los Centros culturales en el exterior (Melgar, 2012).

Antes de todo y una vez que conocemos someramente lo que es Marca España, es necesario saber cómo surgió y en qué ámbitos. La idea de crear un departamento público nació en 2002 con una iniciativa del Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX), del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, del Foro de Marcas Renombradas y de la Asociación de Directivos de Comunicación (Dircom). Estas entidades organizaron unas Jornadas internas sobre marca España. Con las conclusiones a las que llegaron en estas jornadas se elaboró un informe, que constituyó el primer acercamiento a la creación del organismo que conocemos hoy en día. Un primer propósito fue el de crear una imagen de España nueva. Podemos deducir que esta nueva imagen servía para remplazar aquella de “dictadura” y democracia reciente y conformar una nueva imagen que proyectase su estabilidad. Con este informe, la idea de crear Marca España ya estaba sembrada. No obstante, durante la legislatura de José Luis

Rodríguez Zapatero la idea quedó relegada a un segundo plano, quizá debido a que, como ya se ha mencionado, el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero no consideraba prioritario la promoción de España a nivel económico o cultural o quizá no consideraba eficaz este medio.

Cuando Mariano Rajoy se convirtió en Presidente del Gobierno en diciembre de 2011, este proyecto que había permanecido oculto durante 9 años recobró una especial importancia. España vive una crisis económica y, como hemos visto, la política exterior de Rajoy está completamente centrada en recuperar la economía y mejorar la mala imagen que obtuvo España tras esta crisis y su gestión. Esto ha provocado la desconfianza de los inversores internacionales y España ha perdido relevancia en organismos internacionales, como, por ejemplo, la toma de decisiones de la Unión Europea. Por tanto, no es de extrañar que al año de alcanzar la Presidencia se aprobase por real decreto (Real decreto 998/2012) la creación del Alto Comisionado para la Marca España, bajo el mandato de Carlos Espinosa de los Monteros como Alto Comisario.

Este Real Decreto colocó a Marca España dentro del aparato ministerial del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación; sin embargo, depende directamente del Presidente del Gobierno. Asimismo, el cargo de Alto Comisario tiene el rango de Secretario de Estado. Por estas razones, se podría decir que Marca España se desmarca del funcionamiento corriente de un departamento ministerial. Aun así, dos subdirecciones del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (Subdirección General de Diplomacia Económica y la Subdirección General de Diplomacia Pública) están implicadas directamente en este proyecto (Acevedo, 2013) . Además, cuenta con el apoyo de una gran variedad de actores en el panorama político y económico del país que respaldan el proyecto como pueden ser la Casa Real, las misiones diplomáticas o el sector privado español.

Las funciones y objetivos de Marca España son diversos, siendo entre ellos la mejora de la imagen de España el principal objetivo. Sus principales metas son «la coordinación de las distintas actuaciones públicas y privadas sobre la marca España, la transmisión a las empresas e instituciones, la importancia de tener una buena imagen de país, y de informarles sobre cómo comunicar y “vender” la nueva realidad de España.» (Proyecto Marca España, 2003) Como ya hemos dejado claro, «la nueva realidad de España» ha evolucionado mucho desde 2002, la imagen a transmitir no es la misma que la que se

pretende transmitir hoy en día. Según la página web del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, una buena imagen país «permite atraer más inversiones; facilitar la internacionalización de nuestras empresas y la venta de nuestros bienes y servicios; acceder a los mercados internacionales de financiación en condiciones más favorables; atraer un mayor número de turistas, y adoptar un papel más activo y una posición reforzada en los diferentes foros internacionales de toma de decisiones.» Esto representa un cambio radical. Se da por hecho, con la creación de Marca España en 2012, que la imagen de España que se pretendía renovar en 2002 ya ha sido renovada, es decir, que, en el panorama internacional, España ya ha dejado atrás esa imagen de dictadura y de régimen cerrado a la internacionalización. Esta percepción internacional ya ha tenido que olvidarse.

La imagen que el gobierno quiere dar de España está reflejada en la propia definición que proporciona el Ministerio sobre el objetivo de Marca España:

«El Objetivo Marca España 2020 es afianzar una imagen de España como potencia económica y política entre los primeros países del mundo; una visión de país tradicional y moderno al mismo tiempo; sólido y solidario; diverso; flexible y abierto al cambio.» (Marca España, 2015)

Este objetivo es claro y se puede deducir simplemente con la definición de imagen país. Se trata de cómo queremos que el resto del mundo perciba España. En estos tiempos de crisis económica y hartazgo político, es lógico que España se centre en recuperar la imagen de una economía estable y en crecimiento, que cumpla los estándares internacionales y muestre, además, su estabilidad política. Por esta misma razón, el gobierno español está dando una clara prioridad a los asuntos económicos dentro de Marca España. Esto ya fue un compromiso electoral del PP, que pretendía impulsar «la diplomacia económica para favorecer la internacionalización y la competitividad de nuestras empresas-país, así como para establecer nuevas relaciones comerciales.» (PP, 2011) Dentro de esta definición cabe preguntarse por cómo se entiende el término empresa-país, ya que generalmente se entiende por esto a una empresa pública o estatal y, sin embargo, la mayoría de las empresas que participan en Marca España no son estatales. Por tanto, se puede entender que el *adueñarse* de las empresas españolas, tal y como hace el Partido Popular en su programa electoral, resalta ese carácter principalmente económico de la acción exterior de este gobierno. Una vez creado el Alto

Comisionado para la Marca España, Carlos Espinosa de los Monteros realizaba la siguiente declaración:

«España es uno de los países que tradicionalmente ha contado con una imagen fuerte gracias a su rica historia y su diversidad cultural [...] pero la crisis económica, política y social de los últimos años ha supuesto un indudable deterioro de imagen y reputación internacional que es preciso corregir, puesto que se aleja de la realidad de nuestro país y está obstaculizando tanto nuestro potencial de crecimiento económico, al limitar la capacidad de penetración en mercados exteriores o de atracción de inversiones extranjeras hacia España, como nuestra capacidad de influir en los acontecimientos internacionales.»
(Espinosa de los Monteros, 2012)

La Marca España es un organismo de diplomacia económica que se lleva a cabo en distintos niveles y en diferentes medios. En cuanto a niveles, nos referimos a los distintos actores. La promoción de la economía española puede desarrollarse a nivel empresarial y ser los departamentos de relaciones institucionales los que den una imagen fuerte de España a través de las propias empresas; y puede ser también el gobierno o la Casa Real quien a través de los distintos encuentros con mandatarios extranjeros promocionen la economía española. El Alto Comisionado para la Marca España se centra en diferentes actividades para llevar a cabo la promoción y mejora de la imagen de España. Estos son: el seguimiento y análisis de la percepción de España en el mundo, la coordinación y planificación de los actores tanto públicos como privados que tienen representación en el exterior, realizan planes de actuación con iniciativas concretas para todas aquellas entidades con el fin de mejorar nuestra imagen y difunden los aspectos positivos de España tanto dentro del propio país como en el exterior. (¿Qué es Marca España?, 2015)

Asimismo, la Marca España se concibió desde sus inicios como un asunto de Estado, es decir, una política de Estado o de país, según la propia definición del Ministerio, que se ha convertido para éste en una de sus prioridades políticas. Por ello, ha recibido numerosas críticas desde diferentes sectores, sobre todo el sector de la cooperación al desarrollo que ve cómo su ámbito ha quedado relegado a un segundo plano. Algunos autores, como Natalia Millán Acevedo o Pedro Ramiro, critican que la percepción del gobierno se centra solo en el desarrollo económico como motor del desarrollo entendido en un sentido amplio y no presta atención a otros tipos de desarrollo como el social o el

medioambiental. También se puede interpretar como crítica la opinión de Martín Rivero Illa que opina que la cooperación al desarrollo es fundamental en la percepción que se tenga de un país concreto y, particularmente, en el caso de España esta imagen era muy buena (Illa, 2013). Esta misma línea de opinión la comparte también José María Vera, de Intermón Oxfam, que a través de su experiencia en Perú relata cómo la cooperación española ya estaba presente cuando las empresas españolas aún no habían entrado en el país y la imagen de España dependía fundamentalmente de la ayuda al desarrollo (Vera, 2013).

Además, otras fuentes como el *ranking* Future Brand, que se basa en una serie de parámetros para clasificar la imagen de diferentes Estados, apoya la teoría de que Marca España no tiene un impacto positivo en la recuperación española, puesto que en su clasificación del año 2013, España había perdido cinco puestos en comparación con 2012 (Country Brand Index 2012-2013, 2013). Como veremos en los siguientes apartados de la investigación, uno de los principales motivos es aclarar estas críticas planteadas en torno a la función de Marca España de promover el desarrollo económico y su relación con la cooperación al desarrollo.

Como vemos en las críticas, existe una relación indirecta entre la política de cooperación y Marca España. De esto, podemos deducir que la reducción del presupuesto para cooperación perjudica gravemente la imagen de España en el exterior. Es paradójico que el gobierno actual cree un organismo en 2012 que promueva la mejora de la imagen española a la vez que recorta severamente el presupuesto para la cooperación al desarrollo. En este contexto, sería conveniente analizar el presupuesto del que dispone Marca España. Sin embargo, esta tarea es sumamente difícil, ya que Marca España no dispone de un presupuesto propio sino que suma «las acciones ya previstas por otros Departamentos y Entidades.» (Europa Press, 2013) De este modo, el Real Decreto 998/2012, por el que se crea Marca España, establece que:

«La creación del Alto Comisionado del Gobierno, de su Oficina y del Director de esta, no supone incremento del gasto público, y los gastos derivados de su funcionamiento se imputarán al presupuesto de gasto del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.» (Real Decreto 998/2012, 2012)

No obstante, no queda claro de dónde sale el presupuesto con el que se realizan sus actividades ni tampoco si se reduce el presupuesto de cooperación al desarrollo en favor de este organismo. Sin embargo, sí que se puede afirmar que tiene una relación con la

política de cooperación española, como eje de la acción exterior del gobierno popular y debido a que la cooperación española influye, como cualquier otro elemento de las relaciones internacionales, en la percepción que otros tienen de nosotros.

6. Análisis

Como ya se ha explicado con anterioridad, el análisis se basará en el artículo de Manuel de la Iglesia Caruncho, *Política exterior y política de cooperación: ¿amistades peligrosas?*. Este artículo establece tres modelos de relación entre la política exterior y la política de cooperación. El primero de ellos consiste en que la política de cooperación sea un instrumento de la política exterior, es decir, que sea un medio del que el Estado se sirve para llevar a cabo sus intereses en política exterior. El segundo modelo que establece trata la cooperación como elemento de la política exterior. La diferencia entre elemento e instrumento, según la Real Academia Española, estriba en que un instrumento consiste en un medio para alcanzar un fin, mientras que un elemento es una parte o fundamento de una unidad mayor. Por último, el tercer modelo es el de la política de cooperación como política en sí misma, es decir, lo que Manuel de la Iglesia denomina *política de desarrollo*. Asimismo, este autor especifica siete parámetros para clasificar la política de un país concreto en una de estas tres modalidades. Este análisis se servirá de algunos de estos parámetros y cada uno de estos parámetros se aplicará a ambas legislaturas con el fin de contrastarlas.

A continuación se presenta una tabla que contiene los parámetros que se han utilizado en este análisis y los datos a comparar:

Tabla 2

Parámetros	Gobierno de Zapatero	Gobierno de Rajoy
		2014: 40 % MAEC
Organización institucional de la gestión de AOD	2004- 20 % MAEC Aumentó hasta 50 %	43 % Hacienda 4 % Economía 13 % Otros
Cooperación con los países más pobres	Países de renta media: 29,04 % Países de renta baja: 24,02 %	Países de renta media: 28,53 % Países de renta baja: 30,83 %
Especialización geográfica y sectorial	2009: 50 países prioritarios	23 países prioritarios 8 grandes sectores
Supresión de la ayuda vinculada a la venta de bienes y servicios del donante	2010- Eliminación créditos FAD	Relación entre FONPRODES y COFIDES
Compromiso con la cooperación multilateral	2008- 27,6%	2012- 49,5 %

(Elaboración propia)

En primer lugar, Manuel de la Iglesia opta por la organización institucional de la gestión de la AOD para comprobar cómo es el mecanismo institucional que dirige la política de cooperación. Él argumenta que cuanto más concentrada esté esta gestión menos condicionada estará la ayuda. Esto es que si existen varios ministerios que gestionen la política de cooperación, los intereses de ese país condicionarán la ayuda al desarrollo. Como ya sabemos, en España es la AECID, el organismo dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, el que gestiona la ayuda al desarrollo en España, pero también se ha explicado anteriormente que otros ministerios, principalmente el Ministerio de Hacienda, también gestionan la ayuda multilateral. Por tanto, es necesario comprobar los datos de ambas legislaturas. Según el propio Manuel de la Iglesia, cuando José Luis Rodríguez Zapatero llegó a la Presidencia en 2004, el Ministerio de

Asuntos Exteriores y Cooperación tan sólo gestionaba el 20 % de la AOD española, y durante su mandato, se elevó al 50 % de la AOD, según CONGDE.

Sin embargo, durante el mandato de Rajoy, el Ministerio de Asuntos Exteriores ha perdido parte de su capacidad en la gestión de la ayuda, ya que en 2014 el Ministerio de Hacienda dirigió el 43 % de la ayuda española, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación el 40 %, el Ministerio de Economía y Competitividad el 4 % y el 13 % se repartía entre el resto de ministerios y las administraciones autonómicas y locales (CONGDE, 2014). Según lo establecido por Manuel de la Iglesia, se puede concluir que España ha ido consolidando su política de cooperación al desarrollo. Sin embargo, durante el mandato de Mariano Rajoy se ha ido dispersando la ayuda oficial al desarrollo, por lo que se deduce que el gobierno español ha dado un paso atrás en la constitución de una política de desarrollo. Por lo tanto, aunque por la magnitud de los porcentajes, España tiene más o menos estructurada su ayuda, sigue estando muy descentrada; se podría decir que España, según la teoría de Manuel de la Iglesia, está enfocando su cooperación hacia otros intereses nacionales.

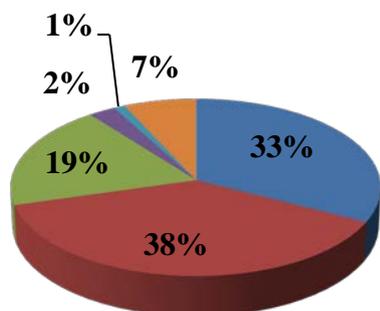
El próximo parámetro se trata de la cooperación con los países más pobres, es decir aquellos países considerados por el Banco Mundial como países de renta baja. El análisis de este parámetro parte de que hay que ayudar a quien más lo necesite, por lo que la ayuda a los países más pobres se considera más desinteresada que si, por el contrario, se atienden a países de renta media. Por ello, se compara como se distribuyó la ayuda según el tipo de renta en 2009, punto álgido de la cooperación del gobierno de Zapatero, y con el primer año del gobierno de Mariano Rajoy, puesto que son los datos más recientes que se han obtenido de este gobierno. Como se puede observar en los gráficos 8 y 9, la ayuda con países menos desarrollados está siendo mayor con el gobierno de Mariano Rajoy, ya que representa en torno al 41 % de la ayuda distribuida según el tipo de renta (al sumar la categoría de países de renta baja y la de otros países de renta baja).

Sin embargo, es necesario destacar en este apartado la importancia que tradicionalmente España ha dado a los países de renta media, muchos de ellos situados en América Latina. Como argumenta José Antonio Alonso, esto se debe a que «los donantes centraban su ayuda en países que habían formado parte de sus antiguas colonias o que se encuentran en su esfera de influencia geopolítica.» (Alonso, 2013) Esto indica que la política de cooperación española está ligada a su esfera de influencia, puesto que tanto

el gobierno de Zapatero (57 %, sumando ambos tipos de renta media) como el gobierno de Mariano Rajoy (52 %) han seguido manteniendo este alto porcentaje de la ayuda con los países de renta media. Es necesario mencionar que la mayoría de países de América Latina son países de renta media según la escala del Banco Mundial. Es verdad que con el gobierno popular se ha producido un leve descenso de cooperación con los países de renta media (5 %), pero esto se puede deber al aumento de la cooperación multilateral y al descenso de la cooperación bilateral. Generalmente, la ayuda multilateral ha considerado a los países de renta baja como los más débiles y, por tanto, a los que es más urgente proporcionar ayuda. Un ejemplo claro de ello lo encontramos en el Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) de 2012, en el que se especifica que dentro de la AOD multilateral distribuible geográficamente el 65,3 % se ha destinado a África y, en concreto, un 56,04 % del porcentaje anterior a África Subsahariana. Estas áreas, según el Plan Director 2013-2016, no son áreas prioritarias para la cooperación española. Por tanto, se ha tenido que llevar a cabo por la vía multilateral. De esta manera, se explica el ascenso de la cooperación con los países de renta baja.

Gráfico 9

Distribución por tipo de renta 2009

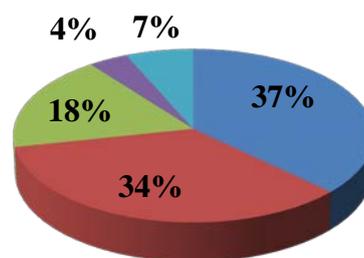


- Países de renta baja
- Países de renta media baja
- Países de renta media-alta
- Otros países de renta baja
- Países y territorios en desarrollo más avanzados
- Ingresos no imputados

(OCDE, 2009)

Gráfico 10

Distribución por tipo de renta 2012



- Países de renta baja
- Países de renta media-baja
- Países de renta media-alta
- Otros países de renta baja
- Países y territorios en desarrollo más avanzados
- Ingresos no imputados

(OCDE, 2012)

A continuación, se analizará el parámetro según la especialización geográfica y sectorial de la ayuda española, que parte de que una mayor concentración geográfica y sectorial indica una menor condicionalidad de la ayuda, es decir que si un país coopera con un

mayor número de países, es probable que esté atendiendo a sus intereses geoestratégicos. Sin embargo, dentro de esta variable, hay que tener en cuenta el argumento de José Antonio Alonso de que muchos países han seguido cooperando con las antiguas ex colonias o con los países que entran en su esfera de influencia. En el caso de España, sus antiguas colonias se encuentran concentradas geográficamente. Por este motivo, para el análisis de este parámetro se vuelve necesario recurrir a un análisis cualitativo que complemente a los datos.

Según el glosario de *La Realidad de la Ayuda*, los países con los que España coopera se han ido reduciendo en los últimos años. Llama la atención que, según este informe, el Plan Director 2005-2008 contaba con 61 países con los que cooperar, pero no todos tenían el mismo rango de prioridad. Dentro de este plan, eran 23 los países prioritarios, 18 los Países con Atención Especial (PAE) y 20 los países preferentes. En la segunda legislatura de Zapatero, España cooperó con 50 países, de los cuales 23 pertenecían al grupo A de asociación amplia, 14 al grupo B de asociación focalizada y 13 al grupo C de asociación para la consolidación de los logros del desarrollo. Sin embargo, con el gobierno de Mariano Rajoy, el Plan Director 2013-2016 recortó estos países a 23 países prioritarios. Sin embargo, la reducción del 70 % del presupuesto de cooperación seguramente ha provocado este descenso. Para esto contamos con una entrevista que realizó Alejandra Agudo a Gonzalo Robles Orozco, Secretario General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID). En palabras de Robles Orozco, «nos estamos concentrando en menos países, no solo por temas presupuestarios. Esta concentración también es por recomendación del CAD [Comité de Ayuda al Desarrollo] en su informe de 2011.» (Orozco, 2014) El gobierno español ha determinado que el número de países se reduzca, siempre y cuando se realice en los otros países una salida responsable, es decir, que no se deje el proyecto sin haberlo acabado. Esta selección de 23 países se ha hecho siguiendo una serie de medidas, como por ejemplo el valor de la cooperación en las determinadas áreas, la importancia o influencia que tiene en el país la aportación española, y también la importancia estratégica que tenga para España. Estos son algunos de los parámetros en palabras del Secretario General de Cooperación Internacional para el Desarrollo:

«También tenemos en cuenta el Índice de Desarrollo Humano en comparación con ese impacto. Cuando tu aportación, o la de cooperación en general, al presupuesto del país supone un 7 u 8 % del PIB, significa que es importante.

Pero si tu aportación es de un 0,5 o 0,3 del PIB, realmente aunque tú te retires, no va a suceder absolutamente nada en el país. Mezclando todas estas cuestiones hemos elegido unos países. Nos sale un mapa de cooperación en América Latina, en África Subsahariana, Etiopía, Mozambique y Filipinas.» (Orozco, 2014)

Cuando Robles Orozco se refiere a la importancia de la aportación española en el PIB del país receptor, se puede llegar a entender la capacidad de influencia que tiene España al aportar un porcentaje tan grande dentro de un solo país. De este modo, al ser preguntado por el interés geoestratégico de España en esas zonas que han sido seleccionadas como prioritarias, Gonzalo Robles Orozco reconoce que: «claro que muchos países tienen un valor estratégico. Es evidente que América Latina es una parte muy importante de nuestra acción exterior. » (Orozco, 2014)

El análisis cuantitativo nos sugiere que España se está alejando de una cooperación al servicio de la política exterior; sin embargo, las declaraciones del Secretario General de Cooperación Internacional para el Desarrollo nos indican lo contrario. El gobierno de Mariano Rajoy está siguiendo un análisis racional de la situación. Esto no quiere decir que la cooperación española esté condicionada a favor de la empresa, aunque sí en favor de otros intereses como la capacidad de influencia en el país; y, esto sí que puede estar directamente relacionado con la promoción exterior empresarial, acción que promueve Marca España.

En cuanto a la especialización sectorial, España no está especializada en un sector concreto, de acuerdo con Manuel de la Iglesia, sino que toca muchos sectores, como la educación, la sanidad o la gobernabilidad. El más reconocido de todos los sectores en los que trabaja España son los proyectos de gobernabilidad democrática en América Latina, donde ha realizado más de un centenar de proyectos en este campo. Gonzalo Robles Orozco cree que especializándose en ocho sectores y concentrando las áreas geográficas, España podrá rentabilizar mejor sus recursos.

El siguiente parámetro es la supresión de la ayuda vinculada a la venta de bienes y servicios del país donante. En España, un claro ejemplo de ayuda vinculada a estos intereses fueron los créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), que, como ya se ha dicho, fueron eliminados en 2010 y sustituidos por dos créditos diferentes: FONPRODE, dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores y orientado al desarrollo, y FIEM, dependiente del Ministerio de Industria y Turismo y destinado a la

internacionalización y promoción de la empresa. Esto es un paso muy importante para desvincular la ayuda al desarrollo de los intereses estatales. Sin embargo, los créditos FONPRODE tan solo han durado tres años, ya que a finales de 2013 el gobierno popular comenzó a tramitar su reforma, que fue duramente criticada por parte de las ONG. De hecho, tanto CONGDE como la Plataforma 2015 y más publicaron notas de prensa en las que criticaban esta reforma:

«La reforma del Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) se había realizado por la puerta de atrás y dejaba en manos de intereses empresariales la política de cooperación al desarrollo. Ahora, son los partidos políticos de la oposición en el Senado quienes rechazan, en bloque, esta reforma.» (CONGDE, 2014)

Otras ONG, como Intermón Oxfam han calificado como «grave» la importancia concedida a COFIDES, organismo que se menciona a continuación, por parte del gobierno popular. Igualmente señala que es un acontecimiento triste, puesto que FONPRODE nació con el objetivo de canalizar la ayuda reembolsable y que no ha sido utilizado por culpa de los Ministerios de Hacienda y de Economía. (Glosario, 2015)

La reforma de FONPRODE finalmente se materializó en abril de 2014. Esta reforma se incluyó como una enmienda a la Ley 36/2010, con la que se creaba FONPRODE, dentro de la aprobación de la Ley 8/2014 sobre cobertura por cuenta del Estado de los riesgos de la internacionalización de la economía española. Por mucho que la oposición se opusiese, el grupo popular tiene mayoría en ambas cámaras (Congreso y Senado) y pudo aprobar esta Ley sin problemas. Las críticas de las ONG argumentan que la reforma convierte FONPRODE en un «fondo de inversión al servicio de los intereses financieros y de internacionalización de las empresas españolas»; también denuncian la «falta de participación en el trámite legislativo; y, por último, critican que no se han redactado los informes necesarios para evaluar el funcionamiento de estos fondos. » (Plataforma 2015 y más, 2014). La reforma propone entre otras cosas: suprimir un porcentaje máximo de AOD reembolsable, pero, sobre todo, el fondo se gestiona ahora a través de la Compañía Española de Financiación para el Desarrollo (COFIDES). COFIDES es una compañía mixta, es decir, público privada, adscrita al Ministerio de Economía, que tiene como principales fines «la internacionalización de la economía y las empresas españolas y el desarrollo de los países receptores de las inversiones». (COFIDES, 2015) Según esta misma organización, la acción de COFIDES puede

favorecer a la Marca España (COFIDES, 2015). Entre los accionistas de COFIDES se encuentran el Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX), el Instituto de Crédito Oficial, el Banco Santander, etc. La Ley establece que la identificación de las operaciones de desarrollo la realicen conjuntamente el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, mediante la Secretaria de Estado de Cooperación Internacional, la AECID y COFIDES. Asimismo, se ha legislado que «COFIDES podrá requerir el apoyo de las Oficinas Económicas y Comerciales en el exterior según el procedimiento que acuerden la Agencia Española de Cooperación Internacional y para el Desarrollo y la Dirección General de Comercio e Inversiones del Ministerio de Economía y Competitividad.» (Ley 8/2014, 2014).

En enero de 2014, poco antes de la aprobación de esta Ley, el Subsecretario General de la Cooperación Internacional para el Desarrollo respondía lo siguiente ante la pregunta de la involucración del sector privado en la cooperación:

«La cooperación española es muy joven en este terreno. No hay más que experiencias piloto.[...] . No es, como se ha dicho, privatizar la Ayuda al Desarrollo, ni financiar nosotros al sector privado, sino buscar alianzas para que la participación de determinados sectores haga de palanca para el desarrollo de países, especialmente de renta media, que en este momento necesitan una transferencia de conocimiento.»

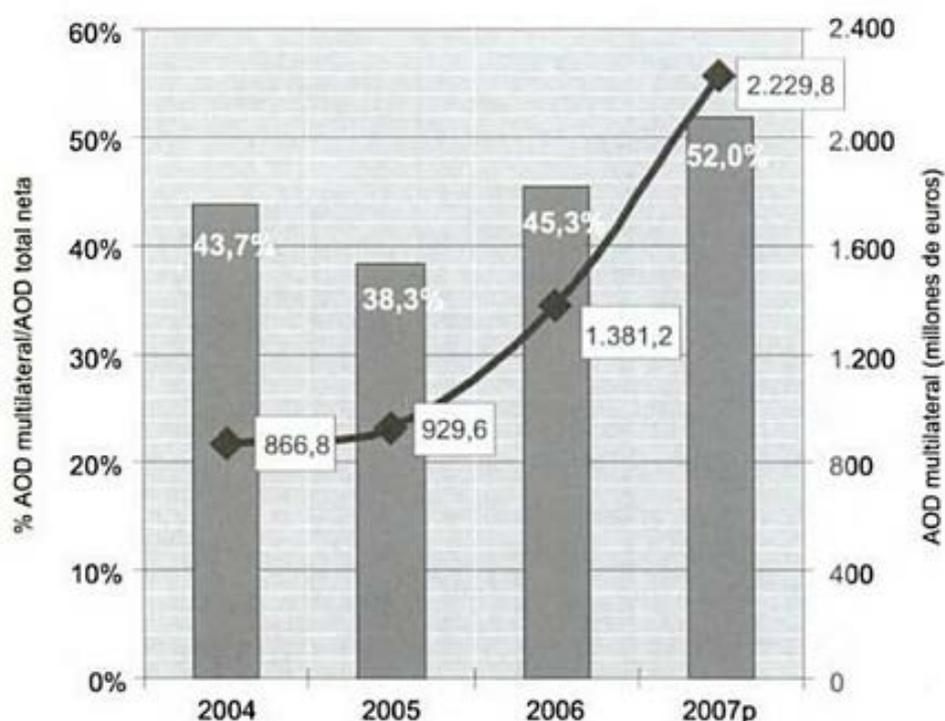
Sin embargo, poco después, España comenzó a utilizar una sociedad mercantil dedicada a la internacionalización de las empresas españolas, y adscrita al Ministerio de Economía para la gestión de fondos originariamente dedicados al desarrollo. Esto vincula directamente la cooperación española al desarrollo con la promoción empresarial a través de la relación que COFIDES tiene con Marca España, como elemento de la internacionalización y promoción exterior del tejido empresarial español. De igual manera que refleja la unión entre el sector privado siendo partícipe activamente de la política de cooperación y, en concreto, de la Ayuda Oficial al Desarrollo española. Es muy significativo que unos fondos para el desarrollo los gestione una empresa cuyos accionistas son los principales bancos españoles en un 40 % (Banco Santander, BBVA, Banco Sabadell...), en donde reside el capital de muchas de las principales multinacionales españolas.

Finalmente, el último parámetro trata del compromiso con la cooperación multilateral. Según Manuel de la Iglesia, la cooperación multilateral desliga la ayuda de los intereses

estatales, como ya hemos comentado anteriormente. Como se puede observar en el gráfico 11, el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero aumentó considerablemente la ayuda multilateral hasta alcanzar en torno al 50 % de la ayuda. De hecho, según datos del CAD, la ayuda multilateral y multilateral en 2008 constituían el 53 % de la ayuda oficial española. Con el gobierno de Mariano Rajoy, esta tendencia se ha mantenido e incluso se puede decir que ha aumentado, puesto que se ha reducido la ayuda multilateral, que puede estar más sujeta a intereses geoestratégicos que la ayuda multilateral, puesto que el gobierno tiene poder de decisión sobre la gestión de esta ayuda. La ayuda multilateral, según el gráfico 7, representaba el 49,5 % de la ayuda, mientras que la multilateral apenas alcanzaba el 6 %. En este sentido, el gobierno de Mariano Rajoy se está centrando más en la cooperación multilateral, a pesar de haberse reducido el porcentaje de ayuda oficial en un 70 %. España ha mantenido sus compromisos internacionales, quizá sacrificando su ayuda bilateral a través de la reducción de las áreas prioritarias para la cooperación española.

Gráfico 11

Evolución AOD multilateral

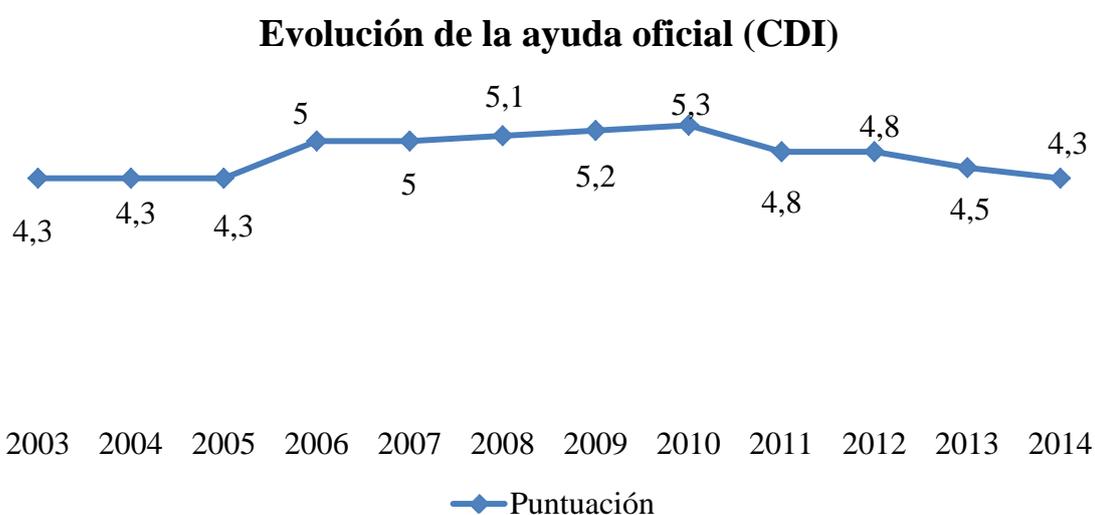


(de la Iglesia Caruncho, 2007)

Antes de acabar el análisis y poder sacar conclusiones, es preciso tomar un último dato sobre la evolución de la imagen de la cooperación española. Se trata del *Índice de*

Compromiso con el Desarrollo (Commitment to Development Index, CDI) que es realizado por el *Centro para el Desarrollo Global* (Center for Global Development). Este índice analiza varios factores como la calidad de la ayuda oficial, la apertura comercial a países en desarrollo, la política medioambiental y de seguridad, la promoción de la inversión, etc. Sin embargo, como esta investigación se centra en la ayuda oficial, es necesario descartar otros factores y centrarnos en la calidad de la AOD. En 2009, el gobierno de Zapatero recibía una puntuación de 5,9 en cuanto a la calidad de la ayuda; esta puntuación no era de las más bajas pero no se acercaba a los países nórdicos, que eran los que más puntuación recibían. Sin embargo, el gobierno de Rajoy recibió en 2014 una puntuación de 4,3, por debajo de su predecesor en el gobierno. Esto refleja un deterioro de la percepción o el compromiso de tanto la calidad como la cantidad de la ayuda española. A continuación se muestra un gráfico de elaboración propia con las puntuaciones que ha recibido España por parte de este informe desde 2003:

Gráfico 12



(Elaboración propia)

Este gráfico indica que el descenso de la cooperación española está repercutiendo en su imagen exterior y está teniendo efectos en el compromiso de España con el desarrollo. Por lo tanto, se puede extrapolar que la pérdida de peso de la cooperación está repercutiendo en su imagen internacional.

Finalmente, para concluir este análisis, es necesario reflexionar sobre las siguientes palabras de Gonzalo Robles Orozco como respuesta a la pregunta sobre si se hace política exterior a través de la cooperación:

«No es contradictorio. Si entendemos por política exterior dónde nuestra cooperación puede tener más impacto. El éxito de nuestra cooperación no es el mismo en América Latina que en países donde España no ha tenido embajadas ni presencia histórica jamás, y donde llegas y no tienes ni contraparte, ni sociedad civil, ni conoces el país.»

En mi opinión, estas declaraciones de Robles Orozco responden claramente a la pregunta inicial de si la cooperación española respondía a los intereses del Estado o era una política constituida en sí misma. De esta manera, se puede concluir que la política de cooperación española se orienta al servicio de la acción exterior española. De hecho, el Plan Director 2013-2016 así lo establece: «la Cooperación Española trabajará por potenciar las relaciones con otros países en las que confluyan los intereses estratégicos de España con las responsabilidades globales. » (AECID, 2013) Esto la sitúa entre el primer y el segundo modelo de Manuel de la Iglesia. Además, de este análisis podemos concluir que, a pesar de que el gobierno de Mariano Rajoy ha aumentado su aportación a países de renta baja, ha aumentado el porcentaje de ayuda multilateral y ha concretado la especialización geográfica y sectorial de la cooperación española; la supresión de la ayuda ligada y la organización institucional siguen siendo tareas pendientes de la política de cooperación española para que, finalmente, este país siga el ejemplo de los países nórdicos y tenga una política de desarrollo sin depender de los intereses o de la acción exterior del gobierno.

7. Conclusiones

A España todavía le queda mucho que hacer para alcanzar ese objetivo que se marcó Zapatero: la creación de una política de desarrollo. Como hemos visto, José Luis Rodríguez Zapatero *se embarcó en una cruzada* ideológica en materia de política exterior y política de cooperación, intentó reestructurar la política exterior interrumpida por Aznar. Esta estuvo marcada por la oposición al gobierno de George W. Bush en Estados Unidos y por la búsqueda de nuevos aliados internacionales, como pueden ser los países socialistas latinoamericanos. Asimismo, la política exterior estuvo caracterizada por una política pacifista reflejada en la Alianza de Civilizaciones y el intento de poner paz en Oriente Medio. Este gobierno también apostó fuerte por una Europa unida, mientras que Europa se deshacía lentamente por el «no» mayoritario del referéndum sobre la Constitución Europea. No obstante, su etapa final se caracterizó esencialmente por el inicio de la grave crisis económica que azotaría a España. En cambio, su política de cooperación fue muy ambiciosa: se marcó como meta el destinar el 0,7 % del PIB a la ayuda oficial al desarrollo; meta que fue imposible alcanzar, debido a la crisis económica.

Por otro lado, el gobierno de Mariano Rajoy representa todo lo contrario: una política exterior no basada en la ideología sino con un carácter principalmente realista, que centra la mayoría de sus políticas en la recuperación económica. Se podría decir que este gobierno busca recuperar la influencia en Europa y ganar más peso en la toma de decisiones. Esto también se ha reflejado en la esfera internacional, donde España se presenta como una potencia media que ha superado con éxito sus problemas económicos y lucha por una mayor influencia en la esfera internacional. Esta búsqueda de influencia se ha visto reconocida en el logro diplomático que supone el asiento en el Consejo de Seguridad de la ONU.

Del análisis realizado según los parámetros de Manuel de la Iglesia Caruncho, se puede concluir que España permanece en transición entre el primer modelo, en el que la política de cooperación es un instrumento de la política exterior, y el segundo, en el que representa un elemento de la acción exterior. El gobierno popular ha continuado la transición hacia una política de cooperación más autónoma en algunos aspectos. De este modo, ha favorecido la cooperación con los países de renta baja, ha concentrado tanto la especialización geográfica como sectorial y ha aumentado la cooperación multilateral.

Estos cambios han venido de la mano de las recomendaciones del CAD para la mejora de la cooperación española.

Dentro de estos parámetros, se pueden extrapolar conclusiones de cada uno de ellos. Del primero se concluye que España ha dado un paso atrás en el camino hacia el tercer modelo al descentralizar la ayuda al desarrollo y repartirlo entre varios organismos, aunque es necesario saber que España siempre se ha caracterizado por la cooperación descentralizada debido al sistema autonómico y las competencias a nivel local. La AOD española nunca se ha visto enormemente centralizada en un único organismo, puesto que el Ministerio de Asuntos Exteriores nunca ha gestionado más del 50 % de la ayuda. No obstante, el gobierno de Rajoy ha aumentado esta descentralización, al repartir la ayuda entre un mayor número de organismos (Ministerio de Hacienda, Ministerio de Economía...).

Por el contrario, la cooperación con los países más pobres es un paso al frente de la cooperación española, pero como ya se ha dicho se debe al aumento de la cooperación multilateral; por lo que, en realidad no constituye una visión más optimista de la cooperación española, ya que sería paradigmático que España llevase a cabo proyectos de desarrollo bilaterales y completamente desinteresados con este tipo de países.

Asimismo, la especialización geográfica y sectorial se puede considerar un eufemismo de las repercusiones que ha tenido la reducción del presupuesto en cooperación, aunque siguiendo el modelo de Manuel de la Iglesia representa una mayor focalización de la ayuda española. Esta era una de las recomendaciones esenciales del CAD para la mejora de la cooperación española. De la supresión de la ayuda vinculada hablaremos a continuación.

Por último, el compromiso con la cooperación multilateral es un avance. Se puede considerar que responde al poco peso que tiene la cooperación en la ejecución de la acción exterior, puesto que si el gobierno español considerase la cooperación un elemento o instrumento de la política exterior el peso de la cooperación sería mayor, dado que respondería a los intereses geoestratégicos del Estado.

De este modo, como conclusión general de estos parámetros, se podría concluir que España aún se encuentra lejos del modelo de política de desarrollo y que fluctúa entre la política de cooperación como elemento e instrumento de la política exterior. En este

sentido, la cooperación española no ha ido a mejor en los últimos diez años, sino que ha permanecido relativamente estable entre los dos modelos de política.

La influencia de Marca España tanto como concepto como organismo que reúne la política exterior de este gobierno era digna de análisis, puesto que, como ya se ha mencionado, la política exterior de Rajoy tiene una visión principalmente económica. Este organismo ha recibido numerosas críticas como instrumento que dicta la cooperación al desarrollo. Sin embargo, no existen indicios que prueben la relación entre Marca España, como organismo, y las políticas de cooperación internacional al desarrollo. Por tanto, se ha de negar dicha relación.

Sin embargo, aún es necesario contestar a la pregunta de si la ayuda española del gobierno de Rajoy está ligada a los intereses estatales o no. La influencia de Marca España como concepto que vincula la promoción empresarial con la cooperación es más tangible. De hecho, esto se explica ampliamente en el análisis. Se trata de la relación, a raíz de la reforma en 2014, de los créditos FONPRODE con el organismo de promoción empresarial en el exterior e internacionalización, COFIDES, del cual alrededor del 40 % de los accionistas son los principales bancos españoles, así como el ICEX o el Instituto de Crédito Oficial. Los accionistas de COFIDES, empresa que gestiona estos fondos de desarrollo, son, por una parte, instituciones altamente ligadas al Ministerio de Economía y Competitividad y, por otra, grandes bancos españoles que actúan a la vez como empresa, a través de sus intereses en el extranjero, y que, a su vez, guardan el capital de varias multinacionales españolas. Por estos motivos, la política de cooperación actual está enfocándose hacia la promoción empresarial para la gestión de la AOD española y la concesión de estos créditos para el desarrollo, mientras que el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero desligaba los créditos FAD y creaba exclusivamente para la internacionalización de las empresas españolas los créditos FIEM, dependientes del Ministerio de Industria y Turismo.

Además, esto queda reflejado en el Plan Director 2013-2016, que trata la cooperación como una herramienta clave en la acción exterior española. De este modo, Gonzalo Robles Orozco no hace más que confirmar lo establecido en el Plan Director al declarar que la cooperación debe estar en aquellos sitios donde pueda tener más impacto para nuestra política exterior. Como ya sabemos, con el gobierno actual la política exterior está centrada en la economía, mediante la atracción de inversión directa extranjera y la internacionalización de las empresas. Por tanto, la cooperación como herramienta o

elemento de la política exterior debe tener un carácter económico y defender estos intereses. De este modo, se podría concluir que, en un sentido figurado, Marca España está condicionando la política de cooperación actual.

No obstante, la cooperación al desarrollo tiene repercusiones positivas en la imagen de un país. Esto se ha mostrado en el análisis a través del Índice de Compromiso con el Desarrollo, que mostraba claramente como durante la legislatura de José Luis Rodríguez Zapatero, la imagen de España mejoró y la puntuación que recibía en cuanto a la calidad y la cantidad de su cooperación también. La buena imagen de un país a nivel internacional también se puede extrapolar a la economía, ya que entre otras cosas si un país es coherente y estable en sus políticas y, por ende, en su cooperación, los inversores verán más atractivo el invertir en nuestra cooperación y al revés, si la imagen de España es buena en un país, ese país estará más abierto a la inversión o expansión de una empresa española en su territorio. Por tanto, es posible la desvinculación de la ayuda como instrumento para alcanzar unos determinados objetivos de la acción exterior, ya que la coherencia de la cooperación al desarrollo siempre va a repercutir directamente en la imagen de un país.

Como hemos visto, la ayuda española también está orientada a la mejora económica de España, por lo que ha dado un paso atrás en la mejora de la ayuda española en términos de condicionalidad. Se podría decir que hoy en día la ayuda española constituye un instrumento del gobierno que sutilmente se orienta hacia los beneficios económicos de España. En este sentido, el gobierno de Rajoy debería desligar la ayuda de estos intereses. Es necesario, pues, reformar FONPRODE puesto que la reforma que ha llevado a cabo el gobierno en 2014 no se ha hecho de manera correcta, sino de manera interesada, en beneficio de las empresas españolas. De este modo, la cooperación española retrocede en su camino hacia una política desinteresada de Estado.

Este trabajo tenía como fin último el provocar una reflexión en el lector sobre los valores y principios en los que se asienta la política de cooperación, sobre la influencia de la cooperación en la imagen de España y sobre la necesidad de desvincularla activamente con los intereses geoestratégicos del gobierno. Me gustaría, por tanto, concluir el Trabajo de Fin de Grado con una cita de José María Vera, director general de Intermón Oxfam:

«Lo primero que llega, lo que más conocen, lo que refleja mejor la imagen de España es la Cooperación.» (Vera, 2013)

8. Bibliografía

- Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo. (2009). *Estrategia Multilateral de la Cooperación Española para el Desarrollo*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- *Resolución 2626 (XXV)*. (24 de 10 de 1970). Obtenido de Organización de las Naciones Unidas:
[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2626\(XXV\)&Lang=S&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2626(XXV)&Lang=S&Area=RESOLUTION)
- *Ley 23/1998*. (9 de Julio de 1998). Obtenido de Boletín Oficial del Estado:
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16303>
- *Transcript of President Bush's address*. (21 de Septiembre de 2001). Obtenido de CCN US: <http://edition.cnn.com/2001/US/09/20/gen.bush.transcript/>
- (2003). *Proyecto Marca España*. Madrid: Real Insituto Elcano.
- *PSOE*. (2004). Obtenido de Programa Electoral Elecciones Generales 2004:
<https://www.psoe.es/source-media/000000348500/000000348570.pdf>
- *Multilateralismo*. (2006). Obtenido de FRIDE:
http://fride.org/descarga/BGR_Multilateralismo_ES_jul06.pdf
- *Seguimiento del PACI 2009*. (19 de noviembre de 2009). Obtenido de Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación:
<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Seguimiento/PACI/2009/Seguimiento%20PACI%2009.pdf>
- *LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE AYUNTAMIENTOS Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN GRAVE PELIGRO TRAS ELRECORTE DE AOD DE ZAPATERO*. (27 de mayo de 2010). Obtenido de Coordinadora de ONG para el Desarrollo España:
<http://antigua.congde.org/uploads/documentos/f1c739387a2dfd055ca1441578b9fa86.pdf>
- *Spain a Culture Brand*. (2010). Obtenido de Foro de Marcas Renombradas:
<http://www.spainaculturebrand.com/publication/spainculturebrand/>

- *Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo (APPD)*. (10 de 2011). Obtenido de ONGAWA: <http://www.ongawa.org/rscpymes/files/2011/10/appd.pdf>
- *OCDE*. (2012). Obtenido de Compare your country - Official Development Assistance 2013: <http://www.compareyourcountry.org/oda?cr=50&cr1=oced&lg=en&page=1>
- *Real Decreto 998/2012*. (29 de junio de 2012). Obtenido de Boletín Oficial del Estado: <http://www.lamoncloa.gob.es/espana/eh14/exterior/Documents/RD%20Alto%20Comisionado%20Marca%20Espa%C3%B1a.pdf>
- *Barómetro de la Marca España, 3ª oleada, marzo-abril 2013*. (2013). Obtenido de Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/1bab08004f60a3f588609b8c9edeb290/Barometro_Marca_Espa%C3%B1a_3.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=1bab08004f60a3f588609b8c9edeb290
- *Country Brand Index 2012-2013*. (2013). Obtenido de Future Brands: http://www.futurebrand.com/images/uploads/studies/cbi/CBI_2012-Final.pdf
- *Country Brand Index 2012-2013*. (2013). Obtenido de Future Brand: http://www.futurebrand.com/images/uploads/studies/cbi/CBI_2012-Final.pdf
- *Historia del Ministerio*. (1 de 1 de 2013). Obtenido de Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/Ministerio/Historia/Paginas/HistoriaDelMinisterio.aspx>
- *Proyecto de Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado*. (21 de junio de 2013). Obtenido de Congreso de los Diputados: http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-51-1.PDF
- *2015: Año cero*. (2014). Obtenido de Intermón Oxfam: https://oxfamintermon.s3.amazonaws.com/sites/default/files/documentos/files/capitulo_politico.pdf
- *Ley 8/2014*. (22 de abril de 2014). Obtenido de Boletín Oficial del Estado: http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-4328

- *¿Qué es Marca España?* (2015). Obtenido de Marca España:
<http://www.marcaespana.es/que-es-marca-espa%C3%B1a>
- *Glosario.* (2015). Obtenido de La Realidad de la Ayuda:
<http://www.realidadayuda.org/glossary?letter=S>
- *Glosario.* (2015). Obtenido de La realidad de la ayuda:
<http://www.realidadayuda.org/glossary/fonprode-slash-fondo-para-la-promocion-del-desarrollo>
- *Marca España.* (2015). Obtenido de Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación:
<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/MarcaEsp/Paginas/Inicio.aspx>
- *The Commitment to Development Index.* (2015). Obtenido de Center for Global Development: <http://www.cgdev.org/initiative/commitment-development-index/index>
- ABC. (30 de 9 de 2013). *Exteriores sufre un recorte superior a la media de los departamentos ministeriales.* Obtenido de ABC:
<http://www.abc.es/espana/20130930/abci-presupuestos-exteriores-201309301450.html>
- Acevedo, N. M. (2013). *Marca España: ¿qué implicaciones tiene para el desarrollo humano?* Madrid: 2015 y más.
- AECID. (24 de Noviembre de 2000). *PLAN DIRECTOR DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA 2001-2004.* Obtenido de AECID:
http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Planificaci%C3%B3n/Plan_Director2001-2004.pdf
- AECID. (2005). *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008.* Madrid: AECID.
- AECID. (2013). *Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016.* Madrid: AECID.
- Alonso, J. A. (Diciembre de 2013). *Cooperación con países de renta media: un enfoque basado en incentivos.* Obtenido de AECID: <http://www.aecid.es/Centro->

Documentacion/Documentos/Eficacia%20y%20calidad/DOCUMENTOS%20D
E%20TRABAJO%20AECID_OK.pdf

- Arenal, C. d. (2004). La retirada de las tropas de Irak y la necesidad de una nueva política exterior. *Real Instituto Elcano*.
- Arenal, C. d. (2008a). Claves para interpretar la Política Exterior Española y las Relaciones Internacionales en 2007. *Anuario Internacional CIDOB 2008*, 336-350.
- Arenal, C. d. (2 de junio de 2008b). *Consenso y disenso en la política exterior de España*. Obtenido de Real Insituto Elcano:
http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/dt25-2008#sdfootnote11sym
- Aristizábal, A. B. (2010). EL SISTEMA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y RETOS ACTUALES. En *La cooperación internacional para el desarrollo* (págs. 7-48). Valencia: UNIVERSITAT POLITÈCNICA DE VALÈNCIA.
- Atienza, J. (2013). *Spain is different*. Obtenido de Intermón Oxfam:
https://realidad-de-la-ayuda.s3.amazonaws.com/uploads/document/file/184/La_realidad_de_la_ayuda_2013.pdf
- Bandeira, P. (2013). Eficacia y Derechos Humanos en la Asignación de la Ayuda al Desarrollo del Gobierno de España. *Revista de economía mundial*, 107-127.
- Barbé, E. (2006). Disenso y adversidad: la política exterior y de seguridad de España en 2005. *CIDOB*, 289-301.
- Barraión, E. (2013). Consecuencias de la crisis económica sobre la política exterior española desde 2011. *Revista Online de Estudiantes de Derecho*.
- CAD. (2007). Examen inter Pares España. *OECD*.
- Center for Global Development. (2010). *Commitment to Development Index 2009*. Washington D.C.: Center for Global Development.

- Center for Global Development. (2014). *Commitment to Development Index 2013*. Washington D.C.: Center for Global Development.
- COFIDES. (2015). *Internacionalización y Desarrollo*. Obtenido de COFIDES: <http://www.cofides.es/index.php?id=116>
- *Conceptos*. (s.f.). Obtenido de Cooperación Española: <http://cooperacionencifras.exteriores.gob.es/es-es/Paginas/conceptos.aspx>
- CONGDE. (2014). *La Ayuda Oficial al Desarrollo en 2014*. Obtenido de ECOSFRON: http://ecosfron.org/ecosfron/wp-content/uploads/Valoraci%C3%B3n_de_Coordinadora-PGE_2014-1.pdf
- CONGDE. (19 de febrero de 2014). *Toda la oposición en el Senado, en contra de la reforma del FONPRODE*. Obtenido de CONGDE: <http://www.congde.org/contenidos/toda-la-oposicion-en-el-senado-en-contra-de-la-reforma-del-fonprode>
- de la Iglesia Caruncho, M. (2007). *Avances y retos de la cooperación española: Reflexiones para una década*. Madrid: Fundación Carolina.
- Espinosa de los Monteros, C. (2012). Prólogo. *La Marca España: una empresa de todos*. En *Retos de Nuestra Acción Exterior: Diplomacia Pública y Marca España* (págs. 15-19). Colección Escuela Diplomática.
- EUMEDIA. (2014). *Aprobado el proyecto de Ley de Acción y del Servicio Exterior del Estado*. Obtenido de <http://www.eumedia.es/portales/files/documentos/AccionExterior.pdf>
- Europa Press. (28 de junio de 2013). *El gobierno aprueba el primer plan anual de Marca España, centrado en 15 países que reúnen el 80 % de las exportaciones*. Obtenido de Europa Press: <http://www.europapress.es/nacional/noticia-gobierno-aprueba-primer-plan-anual-marca-espana-centrado-15-paises-reunen-80-exportaciones-20130628183406.html>
- Galán, M. G., & Sanahuja, J. A. (1999). *El sistema internacional de cooperación al desarrollo : una aproximación a sus actores e instrumentos*. Madrid: CIDEAL.
- Guitián, J. M. (2012). *Marca país. España, una marca líquida*. Madrid: ESIC.

- Illa, M. R. (2013). El papel de la cooperación internacional en la construcción de una marca-país. *Revista ARI*.
- Itriago, D. (2011). La ayuda al desarrollo en 2009. En *La realidad de la ayuda 2010*.
- Jiménez, L. (25 de febrero de 2015). *¿Cuánto cuesta Marca España?* Obtenido de Observatorio de Multinacionales en América Latina:
<http://omal.info/spip.php?article6865>
- Larrú, J. M. (2008). *MÁS ¿ES MEJOR? REFLEXIONES EN TORNO A LA CALIDAD DE LA AYUDA AL DESARROLLO ESPAÑOLA*. Obtenido de Universidad de Santiago de Compostela:
<http://www.usc.es/congresos/xiirem/pdf/36.pdf>
- Larrú, J. M. (2014). *La contribución de la cooperación española al desarrollo global. Balance del periodo 2005-2013*. Fundación Foessa.
- M.J.Caleya. (12 de mayo de 2010). *Zapatero rompe su compromiso en cooperación y anuncia un recorte de 600 millones de euros*. Obtenido de RTVE:
<http://www.rtve.es/noticias/20100512/zapatero-rompe-compromiso-cooperacion-anuncia-recorte-600-millones-euros/331009.shtml>
- *Marca España*. (s.f.). Recuperado el 2015, de Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación:
<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/MarcaEsp/Paginas/Inicio.aspx>
- Martínez, F. R. (16 de noviembre de 2011). *La política exterior que viene*. Obtenido de Enclave exterior:
<https://enclaveexterior.wordpress.com/2011/12/16/la-politica-exterior-de-que-viene/>
- Melgar, L. (2012). Diplomacia pública, un proyecto integral. En *Retos de nuestra acción exterior: Diplomacia Pública y Marca España* (págs. 50-55). Madridq: Colección Escuela Diplomática.
- Mesa, M. (45-54). Otras formas de cooperar: presión política y educación. *Papeles. Cuestiones Internacionales de Paz, Ecología y Desarrollo*, 1995.

- Molina, I. (febrero de 2014). *Hacia una renovación estratégica de la política exterior española*. Obtenido de Real Instituto Elcano:
http://realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/ec53e280430c03c1a760afc959dd21c2/InformeElcano15_PolExtEspana.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ec53e280430c03c1a760afc959dd21c2

- Movimiento Sí me importa. (12 de 11 de 2014). *El gobierno enseña su plan de acción*. Obtenido de Movimiento Sí me importa:
<http://www.simeimporta.org/el-gobierno-ensena-su-plan-de-accion/>

- Noya, J. (29 de abril de 2003). *Luces y sombras de la acción cultural exterior*. Obtenido de Real Instituto Elcano:
<http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/275/ARI-66-2003-E.pdf>

- Noya, J. (12 de abril de 2013). *Barómetro de la Marca España (BME): resultados de la 2ª oleada, diciembre de 2012*. Obtenido de Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos:
http://129.35.96.158/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/observatoriomarcaespana/estudios/resultados/ome11-2013-noya-barometro-marca-espana-spain-diciembre-2012#.VOtLWvnh3rE

- OCDE. (2008). *Country Programmable Aid*. Obtenido de OCDE:
http://webnet.oecd.org/dcdgraphs/CPA_donor/

- OCDE. (Noviembre de 2008). *Es AOD?* Obtenido de OCDE:
<http://www.oecd.org/dac/stats/Es%20AOD%20Nov%202008.pdf>

- OCDE. (2009). *Country Programmable Aid*. Obtenido de OCDE:
http://webnet.oecd.org/dcdgraphs/CPA_donor/

- OECD. (2015). *About the OECD*. Obtenido de OECD:
<http://www.oecd.org/about/history/>

- ONU. (2015). *Podemos erradicar la pobreza*. Obtenido de Organización de las Naciones Unidas: <http://www.un.org/es/millenniumgoals/beyond2015-faqs.shtml>

- Orozco, G. R. (16 de enero de 2014). “Hay que ayudar a los países de renta media. El 70% de la pobreza está allí”. (A. Agudo, Entrevistador)

- Osés, P. J. (23 de febrero de 2014). Cuando la ayuda al desarrollo se convierte en comercio. *El Diario*.
- Pearson, L. B. (1970). El Informe Pearson. Nueva Estrategia para un Orden Global. *EL CORREO*.
- Plataforma 2015 y más. (10 de febrero de 2014). *Los intereses empresariales se adueñan de la política de cooperación para el desarrollo*. Obtenido de Plataforma 2015 y más: http://2015ymas.org/comunicacion/notas-de-prensa/sala-de-prensa/2014/418/los-intereses-empresariales-se-adueñan-de-la-politica-de-cooperacion-para-el-desarrollo/#.VQ7nL_mG9IF
- PP. (2011). *Política europea y proyección exterior*. Madrid: PP.
- Rajoy, M. (2013). Prólogo. En *Plan Director 2013-2016*. Madrid: AECID.
- Ramiro, P. (2014). *Marca España. ¿A quién beneficia?* Barcelona: Icaria.
- Sabater, V. L. (2012). Una aproximación a la cooperación financiera. En Oxfam, *La realidad de la ayuda 2011*. Intermón Oxfam.
- Sanahuja, J. A. (2008). La política de cooperación española a partir de 2008: el reto de culminar las reformas. *Quórum*, 37-55.
- Sangro, J. (18 de febrero de 2015). *El apunte de...* Obtenido de Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación: http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/ElMinisterioInforma/Paginas/Noticias/20150218_MINISTERIO6.aspx
- Sanz, G. (22 de enero de 2009). Zapatero alaba a Obama como un «socialdemócrata muy puro». *ABC*.
- Schulz, N.-S. (2010). Pastel para todos, del norte al sur. En *La realidad de la ayuda 2009*. Intermón Oxfam.
- Servicio de Estadística de la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo. (2013). *Seguimiento PACI 2012*. Obtenido de Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Seguimiento/PACI/2012/Seguimiento%20Anual%202012%20web.pdf>

- Soriano, M. R. (2005). EL PODER BLANDO: ¿UNA ALTERNATIVA A LA FUERZA MILITAR? *Política y Estrategia*.
- Sotillo, J. A. (2014). La política exterior y la política de cooperación: paradojas del caso español. *Comillas Journal of International Relations*, 117-131.
- Valdecantos, C. (21 de enero de 2005). *El PP cree que no hay condiciones para el consenso en política exterior*. Obtenido de ABC:
http://elpais.com/diario/2005/01/21/espana/1106262021_850215.html
- Vera, J. M. (11 de julio de 2013). Marca España, cooperación y valores. *ABC*, pág. 16.
- Zapatero, J. L. (17 de junio de 2008). *En interés de España: una política exterior comprometida*. Obtenido de Real Insituto Elcano:
http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/00027