



ICADE

LAS CONSECUENCIAS DE UNA REDUCCIÓN PRESUPUESTARIA EN LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO ESPAÑOLA

¿En qué medida afecta a los países receptores?

Autor: Laura Muniozguren García

Director: Gloria Martín Antón

Madrid

Marzo, 2015

Laura
Muniozguren
García

**LAS CONSECUENCIAS DE UNA REDUCCIÓN PRESUPUESTARIA EN LA AYUDA OFICIAL AL
DESARROLLO ESPAÑOLA. ¿En qué medida afecta a los países receptores?**



*“El hombre sólo tiene derecho a mirar a otro hacia abajo,
cuando ha de ayudarlo a levantarse”*

García Márquez

ÍNDICE

1. ÍNDICE DE GRÁFICOS	4
2. RESUMEN BREVE Y PALABRAS CLAVE	5
3. ABREVIATURAS	7
4. INTRODUCCIÓN	8
4.1. Objetivo del Trabajo	8
4.2. Metodología	8
5. LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO	10
5.1. Definición de Ayuda Oficial al Desarrollo	10
5.2. Organización del Estado Español ante la Ayuda Oficial al Desarrollo	15
6. VISION ESPAÑOLA FRENTE A LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO	16
6.1. Ayuda Oficial al Desarrollo española antes del estallido de la crisis	18
6.1.1. <u>Primeros pasos.</u>	18
6.1.2. <u>Periodo de expansión de la Ayuda Oficial al Desarrollo (2004-2008).</u>	19
6.1.2.1. Desde el punto de vista cuantitativo	24
6.1.2.2. Desde el punto de vista cualitativo	31
6.2 ¿Cómo afectó la crisis a la Partida Presupuestaria de la AOD?	37
6.2.1. <u>Reducción del presupuesto</u>	37
6.2.2. <u>Concentración de la Ayuda Oficial al Desarrollo</u>	44

6.3. Propuestas.	46
7. ESTUDIO DE CASO: AMÉRICA LATINA.	52
7.1. Lazos Histórico-Culturales e Importancia Estratégica.	52
7.2. ¿De qué manera se han visto afectados los países receptores por la reducción del presupuesto de AOD española?.....	58
7.3. La denominada Cooperación Sur-Sur.	61
8. CONCLUSIONES	64
9. BIBLIOGRAFÍA.....	69

1. ÍNDICE DE GRÁFICOS.

GRÁFICO 1. Evolución del gasto en operaciones militares en el exterior de España (1990-2014) (en millones de euros corrientes).

GRÁFICO 2. Gráfico de la evolución de la Ayuda Oficial al Desarrollo neta total española (1985-2008).

GRÁFICO 3. Variaciones 2008/2007 en los desembolsos netos de AOD de los países del CAD (en millones de euros).

GRÁFICO 4. Gráfico de la evolución de la AOD total neta (2004-2008).

GRÁFICO 5. Evolución de las llegadas irregulares a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

GRÁFICO 6. Cumplimiento presupuestario de las diferentes administraciones en la partida de AOD de acuerdo con el PACI 2008.

GRAFICO 7. Donantes del CAD. Variación Volumen AOD 2008-2012.

GRÁFICO8. Derrumbe de la AOD española frente a los países del Comité de Ayuda al Desarrollo.

GRÁFICO 9. Ayuda Oficial al Desarrollo Presupuestada y Ayuda Oficial al Desarrollo Ejecutada.

GRÁFICO 10. Reducción de la Cooperación española por Comunidades Autónomas.

2. RESUMEN BREVE Y PALABRAS CLAVE

En este Trabajo de Fin de Grado presentamos un recorrido acerca de la situación de la Ayuda Oficial al Desarrollo en España, centrándonos sobre todo en los momentos anteriores y posteriores al estallido de la crisis económica y financiera en nuestro país. Asimismo, hemos realizado un estudio de la proyección de la Ayuda Oficial al Desarrollo sobre América Latina. Una vez analizados los lazos histórico-culturales y la importancia estratégica que esta región representa para España, ahondamos en la manera en la que estos países se vieron afectados tras la reducción del presupuesto español en materia de ayuda y en las nuevas formas de cooperación que están emergiendo para tratar de paliar los efectos negativos de estos recortes.

Palabras clave: Ayuda Oficial al Desarrollo, país donante, Comité de Asistencia para el Desarrollo, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, reducción del presupuesto, concentración regional, América Latina, Cooperación Sur-Sur.

Abstract: Throughout this End-of-Degree Project, we have conducted an investigation into the current situation of the Spanish Official Development Assistance, focusing above all on what has taken place straight before and after the outbreak of the economic and financial crisis in our country. Likewise, we have also studied the effects that were caused in Latin America. To do this, we have firstly analyzed the historical and cultural ties between both regions and the strategic importance that this territory signifies for Spain. After an initial study, the paper explains how these countries were affected after the Spanish budget reduction in further detail. It additionally examines how new forms of cooperation have emerged to deal with the negative impacts this situation has produced.

Keywords: Official Development Assistance, donor country, Development Cooperation Directorate, Spanish Agency for International Development

Cooperation, budget reduction, regional concentration, Latin America, South-South Cooperation.

3. ABREVIATURAS.

AECID – Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo

AOD – Ayuda Oficial al Desarrollo.

CAD – Comité de Asistencia para el Desarrollo.

CEAR – Comisión Española de Ayuda al Refugiado.

FAD – Fondo de Ayuda al Desarrollo

FONPRODE – Fondo para la Promoción del Desarrollo.

MAEC – Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

OCDE – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

ODM – Objetivos de Desarrollo del Milenio.

OTAN – Organización del Tratado del Atlántico Norte.

PACI – Plan Anual de la Cooperación Internacional Española.

PNUD – Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

RNB – Renta Nacional Básica.

SEGIB – Secretaría General Iberoamericana.

TFF – Tasa a las Transacciones Financieras.

4. INTRODUCCIÓN.

4.1. Objetivo del Trabajo.

La cooperación internacional en cuanto a la ayuda al desarrollo en terceros países ha logrado, a pesar de la crisis económica y financiera mundial, mantener su crecimiento con un aumento del 3.4% entre 2008 y 2012. Sin embargo, en España, la partida de Ayuda Oficial al Desarrollo se ha visto reducida, en ese mismo periodo, en un 70% aproximadamente¹. Asimismo, la voluntad política española ha venido planteando una concentración regional de esta ayuda focalizada, sobre todo, en América Latina, Norte de África, Oriente Próximo y la región occidental del África Subsahariana.

El objetivo de este trabajo es el estudio, por un lado, de los problemas que ha supuesto la reducción presupuestaria y, por otro, las consecuencias derivadas de la concentración regional arriba indicada.

En el caso concreto de América Latina, se estudiará la importancia estratégica y socio-cultural que supone el mantenimiento de las relaciones donante-receptor entre esta región y el Estado español y cómo afectan las decisiones tomadas en el terreno.

4.2. Metodología.

Se realizará un estudio crítico de la situación mediante la síntesis de numerosos documentos e informes, tanto gubernamentales o afines a los distintos gobiernos que se vienen sucediendo en el poder, como aquéllos publicados por organismos independientes y alejados de cualquier tipo de oportunismo político, que abordan, desde diferentes perspectivas y puntos de

¹ Intermon Oxfam, "La Realidad de la Ayuda 2013: Spain is different, España se desmarca de la Comunidad Internacional con un mínimo histórico en Cooperación" (archivo PDF), informe descargado de la página web de Intermon Oxfam:
http://www.oxfamintermon.org/sites/default/files/documentos/files/informe_AOD_v05_doble.pdf

vista, los aspectos expuestos en el apartado anterior. Por tanto, la técnica de investigación que se utilizará para la elaboración del presente trabajo es la propia del Análisis de Contenido.

Consideramos importante destacar en este apartado que, una vez realizado un estudio comparado de los datos que arrojaban distintos informes de diferentes Organizaciones No Gubernamentales, hemos preferido hacer alusión únicamente a la información ofrecida por Intermon Oxfam ya que, contrastando las diferentes fuentes que utilizamos, hemos podido comprobar que, en determinados documentos, algunos datos no se ajustaban a la realidad o simplemente no se mencionaba la fuente de la que se obtenía la información, lo cual refleja cierta opacidad y complica el proceso de verificación de los datos. Por ello, creímos que lo más fiable y riguroso sería citar, de entre todas las organizaciones civiles, únicamente a Intermon Oxfam por cuanto sus datos han sido cotejados y vislumbran un grado de verosimilitud razonable.

5. LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO.

5.1. Definición de Ayuda Oficial al Desarrollo.

Lo primero que se debe exponer es la propia definición del concepto Ayuda Oficial al Desarrollo para que, una vez se haya comprendido, podamos adentrarnos en el estudio de la situación actual de esta partida presupuestaria en el ámbito español y así, poder deducir una serie de consecuencias.

En este sentido, el Banco Mundial² establece que:

“La asistencia oficial neta para el desarrollo (AOD) comprende los desembolsos de préstamos en condiciones concesionarias (netos de reembolsos del principal) y las donaciones otorgadas por organismos oficiales de los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD³), por instituciones multilaterales y por países que no integran el CAD a fin de promover el desarrollo y el bienestar económico en los países y territorios que figuran en la lista del CAD de destinatarios de AOD. Incluye los préstamos que tienen un elemento de donación de al menos el 25% (calculado a una tasa de descuento del 10%).”

El criterio decisivo para poder determinar si una ayuda puede o no contabilizarse como Ayuda Oficial al Desarrollo será, por tanto, la promoción del desarrollo y el bienestar económico del estado receptor.

² Banco Mundial, “Datos – Indicadores – Ayuda Oficial al Desarrollo (ODA) neta recibida (% del INB)”, Página Web del Banco Mundial:

<http://datos.bancomundial.org/indicador/DT.ODA.ODAT.GN.ZS>

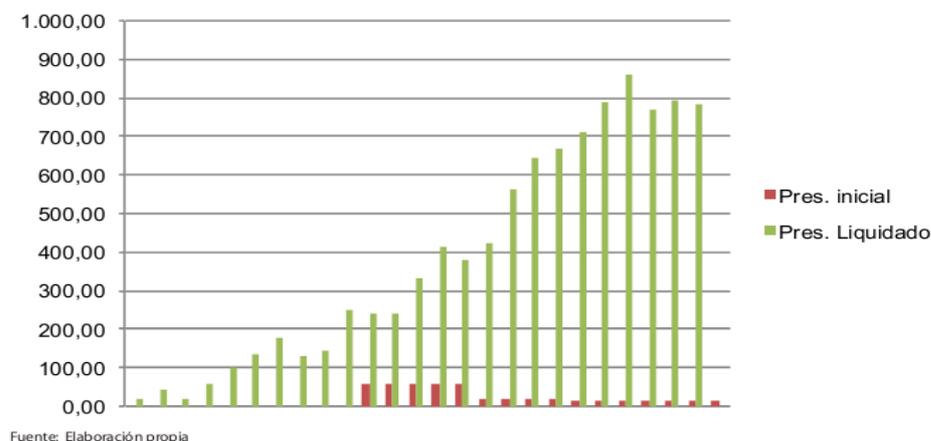
³ Principal órgano de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para las cuestiones de la cooperación al desarrollo.

A pesar de que se trata, en última instancia, de una cuestión de intención, los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo han acordado ciertos límites con el fin de reducir el ámbito de una posible interpretación subjetiva.

Bajo este criterio, los límites indicados pueden identificarse con los siguientes⁴:

- **EXCLUSIÓN DE LA AYUDA MILITAR:** El suministro de servicios y equipos militares y la condonación de las deudas contraídas con fines militares no podrán ser declaradas como AOD. Sin embargo, los costes adicionales causados por la utilización de las fuerzas militares del donante para entregar ayuda humanitaria o prestar servicios de desarrollo sí pueden considerarse AOD.

Únicamente con el ánimo de ofrecer un dato de referencia en este ámbito, reflejar que la partida presupuestada sobre las operaciones militares fuera de las fronteras españolas para 2015, ascendía a la cantidad de 14,36 millones de euros, si bien en los últimos años se ha venido produciendo un gasto real de entre 700 y 800 millones obtenidos de un Fondo de Contingencias, tal y como se muestra en el gráfico elaborado por el Centro de Estudios para la Paz, donde puede apreciarse la efectiva diferencia entre el gasto presupuestado y el verdaderamente empleado.



⁴ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, “Is it ODA?”, OECD Working Paper, November 2008, <http://www.oecd.org/dac/stats/Es%20AOD%20Nov%202008.pdf>

En el gráfico 1 anterior, puede observarse el gasto militar presupuestado en el periodo 1990-2014 y el efectivamente empleado en el mismo periodo.

En cualquiera de los casos, nos parece de suma importancia destacar lo que de manera alarmante se pone de manifiesto en uno de los informes publicados por el Centro de Estudios por la Paz⁵;esto es, que el presupuesto militar español no sólo carece de transparencia, como hemos podido comprobar al tratar de obtener los datos de los Presupuestos Generales del Estado,sino que carece también de realismo efectivo.

Dentro de la Sección 14 de los Presupuestos Generales del Estado, correspondiente a las partidas presupuestadas para el Ministerio de Defensa, observamos que existe una concreta partida de “Gastos Operativos de las Fuerzas Armadas”. La única subdivisión que se realiza es la de distinguir las cantidades que van destinadas al propio Ministerio y a la Subsecretaría, a la Secretaría de Estado de la Defensa, y a los distintos ejércitos de tierra, mar y aire. Es por esto por lo que afirmamos que hay una falta total de transparencia, ya que en ningún apartado encontramos la forma en la que estos presupuestos van a ser empleados o ejecutados. Es más, de la lectura de informes publicados por expertos independientes en la materia, como el ya mencionado Centro de Estudios por la Paz, deducimos que existe una importante falta de objetividad en los datos, ya que las cantidades presupuestadas en estos aspectos son una mínima parte de lo que en verdad se destina a esta causa.

⁵ Pere Ortega y Jordi Calvo Rufanges, “Inercia, despilfarro y Engaño en el Gasto Militar. Análisis del Presupuesto de Defensa Español del Año 2015” (archivo PDF) descargado de la página web del Centro de Estudios por la Paz:

<http://centredelas.org/es/publicaciones/informes/1093-inercia-despilfarro-y-engano-en-el-gasto-militar-analisis-del-presupuesto-de-defensa-espanol-del-ano-2015>

- **MANTENIMIENTO DE LA PAZ:** Los aspectos relativos a la ejecución del mantenimiento de la paz no podrán declararse como AOD. Sin embargo, sí se incluirán los costes bilaterales netos⁶ para los donantes de desarrollar las siguientes actividades dentro de operaciones de paz aprobadas o administradas por la ONU: derechos humanos, supervisión de elecciones, rehabilitación de soldados desmovilizados, asesoramiento sobre estabilización económica, etc.
- **TRABAJO DE POLICÍA CIVIL:** Serán AOD los gastos en formación de policía, a no ser que la formación tenga por objeto funciones paramilitares. Tampoco se podrá declarar como AOD la prestación de servicios de policía del donante para controlar la desobediencia civil que pueda surgir en el país receptor por diferentes motivos.
- **PROGRAMAS SOCIALES Y CULTURALES:** Se deberá hacer una distinción entre la creación de capacidad⁷ en los países en desarrollo, que sí será calificable como AOD, y las intervenciones aisladas, que no lo serán.
- **ASISTENCIA A LOS REFUGIADOS:** Se declarará como AOD la asistencia a los refugiados en los países en desarrollo, así como la asistencia durante los doce primeros meses de estancia de refugiados que llegan a los países donantes. Asimismo, también se podrán contabilizar como AOD, los costes asociados con la repatriación eventual a su país de origen.
- **ENERGÍA NUCLEAR:** Las aplicaciones militares vinculadas a la energía nuclear y las actividades de no-proliferación nuclear, no podrán ser

⁶ Costes extraordinarios de asignar personal a las actividades mencionadas, deducidos los costes de tenerlos estacionados en el propio país y cualquier compensación recibida de la ONU.

⁷ Promoción de museos, bibliotecas, escuelas de arte y música,...

consideradas AOD. Sin embargo, el uso pacífico de la energía nuclear, incluida la construcción de centrales nucleares y el uso médico de radioisótopos, si se tendrán en cuenta en la partida de AOD.

- INVESTIGACIÓN: Cuenta únicamente como AOD la investigación que guarda relación directa y primordial con los problemas de los países en desarrollo.
- ANTITERRORISMO: Las actividades para combatir el terrorismo no son AOD, al estar dirigidas tanto a amenazas para el donante como para los países receptores, en vez de estar enfocadas hacia el objetivo principal de la AOD: el desarrollo económico y social del receptor.

Asimismo, en la normativa estatal también encontramos con una definición de lo que se entiende por Ayuda Oficial al Desarrollo. Siguiendo la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo⁸, en su artículo 1.2 se establece el concepto de AOD como:

“el conjunto de actividades que se traducen en transferencias de recursos públicos materiales y humanos que, directamente o en colaboración con entidades privadas, son destinados a los países en vías de desarrollo de forma bilateral o a través de organizaciones multilaterales”.

Es importante precisar en este momento, la distinción entre la Ayuda Oficial al Desarrollo multilateral y la Ayuda Oficial al Desarrollo bilateral. La primera es aquella que se canaliza a través de las instituciones financieras internacionales, las organizaciones internacionales no financieras, como los “Fondos” o los “Programas” de Naciones Unidas, y los fondos multilaterales, como es, por ejemplo, el Fondo Europeo de Desarrollo. Por el contrario, la segunda se

⁸ Jefatura del Estado, Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, BOE No. 162, de 8 de julio de 1998.

compone de fondos reembolsables y no reembolsables destinados a la cooperación que pueden proceder tanto de la Administración General del Estado, de la Administración autonómica o de las entidades locales, como de otras instituciones públicas.

5.2. Organización del Estado Español ante la Ayuda Oficial al Desarrollo.

La Ayuda Oficial al Desarrollo ha contado, desde siempre, con un amplio consenso entre la opinión pública y con el respaldo necesario de amplios y relevantes sectores de la sociedad española, como, entre otros, el sector privado empresarial, o grupos de acción civil, entre los que destacan las Organizaciones No Gubernamentales. Sin lugar a dudas, este apoyo ha servido como impulso para que, mediante el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, el Estado venga considerando la Ayuda Oficial al Desarrollo como una de sus principales obligaciones dentro de su actividad exterior.

La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) es el principal vehículo para llevar a la práctica esta acción exterior. Sin embargo, no es el único, ya que España forma parte de organizaciones supranacionales como la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) y ha firmado numerosos acuerdos internacionales fundamentales para el desarrollo de una política humanitaria.

En el año 2000, con la firma de la Declaración del Milenio, España, junto al resto de países miembros de las Naciones Unidas, se fijó una meta común a la que dirigir los esfuerzos en este aspecto: ocho objetivos acordados internacionalmente con el propósito de reducir los niveles de extrema pobreza, fomentar la educación, la salud, los derechos de las mujeres, la protección del medio ambiente, etc.

Asimismo, el Estado español se sumó al objetivo, aunque con posterioridad resultara ser inalcanzable, de destinar el 0,7 por 100 de su Producto Interior Bruto a la partida de Ayuda Oficial al Desarrollo, en el marco de lo establecido en la 34ª sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en el año 1980.

Serán los Planes Directores de la Cooperación Española los documentos que sirvan como hoja de ruta para la planificación y diseño de esta política de Ayuda Oficial al Desarrollo por parte del Estado Español. En efecto, el artículo 8.1 de la Ley 23/1998 arriba citada, establece que la política española de cooperación internacional para el desarrollo de la Administración General del Estado, se establecerá a través de Planes Directores y el artículo 8.2 define el Plan Director como:

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

En orden a dar una respuesta a las preguntas que se deben plantear en cualquier plan, este instrumento se estructura en varios bloques.

En el primero se explican las bases que sustentan la estrategia de la Cooperación Española, partiendo de un análisis exhaustivo de los aspectos más importantes del contexto y de la agenda internacional. El segundo de los bloques define los objetivos generales de desarrollo a los cuales nuestra cooperación quiere contribuir. Será en el tercer bloque donde se explican los

elementos principales del perfil que tendrá la Cooperación Española, dedicándose el cuarto a desarrollar cómo se llevará a la práctica una respuesta eficaz y de mayor calidad. El quinto bloque detalla las capacidades con las que se abordarán estas metas, incluyendo las instituciones y los recursos humanos y financieros. El Plan Director termina con un apartado en el que se explica el seguimiento de los compromisos y cómo se evaluará el grado de cumplimiento al final del periodo⁹.

⁹ Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016 (archivo PDF), descargado de la página web de Cooperación Española, http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/plan_director_cooperacion_espanola_2013-2016.pdf

6. VISION ESPAÑOLA FRENTE A LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO.

6.1. Ayuda Oficial al Desarrollo Española antes del estallido de la crisis.

6.1.1. Primeros pasos.

En el año 1981, España dejaría de ser considerada como país receptor de ayuda internacional para pasar a tener la condición de donante. A partir de ese momento, la aplicación práctica de esta política y su progresiva formulación se complementaron con otros hechos relevantes, como fue el ingreso de España en los distintos Bancos Regionales de Desarrollo, en colaboración con todos aquellos organismos de carácter económico y financiero dedicados a la cooperación para el desarrollo¹⁰.

Asimismo, es en ese mismo periodo cuando se completa por parte del Estado español su integración en las estructuras de decisión euro-atlánticas y mundiales: el acceso a la Unión Europea, la participación plena en la Organización del Tratado del Atlántico Norte y en la Organización Mundial del Comercio, el ingreso en el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos y la presencia en importantes cumbres de Naciones Unidas, que se han ido ocupando en los últimos años de cuestiones clave en la cooperación al desarrollo.

Ha sido esta evolución la que ha situado a España como un país con enormes responsabilidades, influencia e intereses en la escena internacional, pero sobre todo, en relación con Iberoamérica y otras regiones y países con vinculaciones históricas y culturales con España, llegando a situarse en la sexta posición de los países con un mayor grado de contribución.

¹⁰ Jefatura del Estado, Exposición de Motivos de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, BOE No. 162, de 8 de julio de 1998.

Tal y como se establece en el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008¹¹,

“El crecimiento económico que disfrutaba España en esos años (haciendo referencia a la década de los ochenta del siglo pasado), obligaba al país a mostrar su voluntad y su capacidad para extender fuera de sus fronteras algunos de los beneficios del propio desarrollo. Desde otra óptica, el nacimiento de una política española de Ayuda Oficial al Desarrollo, y su evolución, estuvo fuertemente determinado por las relaciones históricas con América Latina – y la cercanía del V Centenario-; percibiéndose también la influencia de intereses comerciales y geoestratégicos”.

Es entonces, cuando se produce un notable incremento de los recursos destinados a la cooperación y una notable proliferación de agentes, tanto públicos como privados, que participan en su gestión. Es más, una de las características principales del sistema español de cooperación al desarrollo es precisamente esa multiplicidad de actores, con diversidad de puntos de vista e instrumentos.

Es por esto por lo que consideramos necesario realizar un breve apunte sobre la cooperación descentralizada en España; esto es, la relación que se da entre las entidades y administraciones públicas no centrales y los países con un diferente grado de desarrollo económico. De hecho, las aportaciones sub-estatales cuentan con un papel de suma importancia en la política de cooperación al desarrollo en España.

¹¹ Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 (archivo PDF), descargado de la página web de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Esta importancia de la cooperación descentralizada es, tal y como se establece en el informe “La cooperación descentralizada en España y el reto de la eficacia de la ayuda”¹², tanto una singularidad de la cooperación española, como una de sus principales fortalezas, ya que:

“Le confiere un carácter más plural y diverso. Canaliza y articula las energías y la participación de la sociedad civil. Aporta al sistema de cooperación español las importantes capacidades de los actores descentralizados en la gestión de políticas públicas en los niveles local y regional. [...] Contribuye a dar mayor proyección internacional a los actores locales, gubernamentales o no, y con ello, puede ayudar a que tengan una participación más activa en la gobernanza global y en la emergencia de un “nuevo multilateralismo” más eficaz, representativo y legítimo”.

A día de hoy, todas las Comunidades Autónomas, Diputaciones y Ayuntamientos relevantes cuentan con mecanismos más o menos complejos de canalización de fondos y recursos económicos a Organizaciones No Gubernamentales, a través de las cuales se canaliza la mayor parte de los fondos presupuestados que se destinan a cooperación, frente al escaso desarrollo de la cooperación directa o institucional¹³.

Sin embargo, en este sistema de cooperación descentralizada, también radican probablemente las principales debilidades que se consideran fundamentales para el sistema español de ayuda, ya que ha provocado no solo un modelo atomizado en cuanto al origen de la inversión, diluida entre diferentes agentes, sino también en los objetivos últimos de dicha inversión que también se diluye

¹² Ignacio Martínez, José Antonio Sanahuja, “La cooperación descentralizada en España y el reto de la eficacia de la ayuda”, Documento de Trabajo del Instituto Complutense de Estudios Internacionales, No. 18, año 2010, <https://www.ucm.es/data/cont/docs/430-2013-10-27-ICEIpaper18.pdf>

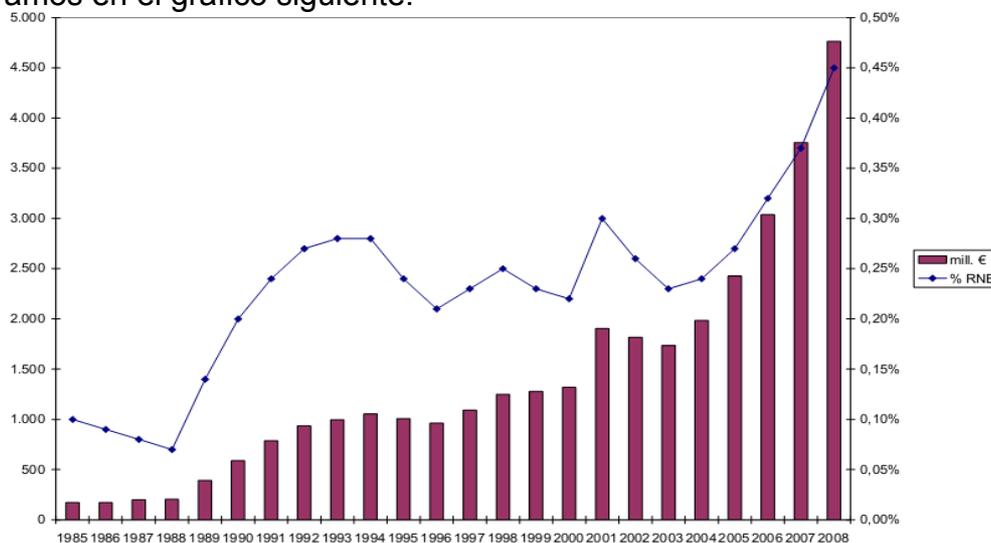
¹³ Nieves Lagares Díez, Susana Ruíz, “La Cooperación Autonómica y Local: Algunas notas introductorias”, *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, Vol. 10, No. 1(2011).

en infinidad de proyectos que probablemente no se traduzcan en un efectivo desarrollo de las regiones receptoras, generando un modelo demasiado atomizado, en el que se producen duplicación de esfuerzos en numerosos casos debido a los problemas de coordinación entre los diferentes actores implicados.

6.1.2. Periodo de expansión de la Ayuda Oficial al Desarrollo (2004-2008).

Una vez realizada una comparativa de los Presupuestos Generales del Estado de los pasados años, observamos que la fase de expansión de la Política Exterior en materia de Ayuda Oficial al Desarrollo coincide con la primera legislatura del Gobierno Socialista, presidida por José Luis Rodríguez Zapatero entre los años 2004 y 2008. De hecho, si bien la crisis económica y financiera se comenzó a fraguar en el año 2008 en nuestro país, el ratio entre la Ayuda Oficial al Desarrollo y la Renta Nacional Bruta en el año 2009, para la Política Exterior y más concretamente, para la Ayuda Oficial neta al Desarrollo, refleja su punto máximo, a pesar de no alcanzar las previsiones establecidas en el periodo anterior.

A partir del año 2004, se da por zanjada una etapa de total estancamiento de la cooperación y comienza un periodo de modernización y reforma, tal y como mostramos en el gráfico siguiente:



Fuente: Datos procedentes de los Seguimiento PACI (varios años).

En el gráfico 2 se observa la evolución cuantitativa de la Ayuda oficial al Desarrollo en el periodo 1985-2008 y su vinculación con la Renta Nacional Bruta durante el mismo periodo.

Esta reforma ha estado orientada en todo caso hacia:

- los Objetivos de Desarrollo del Milenio,
- un importante aumento de los recursos computables como Ayuda Oficial al Desarrollo.
- alcanzar una mejora de la calidad de la ayuda mediante ajustes de hondo calado en la gestión e instrumentos de ayuda, implementada siguiendo las directrices de la “Declaración de París”, firmada en marzo del año 2005. Así, la citada “Declaración de París” constituye un acuerdo internacional que engloba a más de un centenar de países, y que busca establecer compromisos globales entre los Estados donantes y receptores, para mejorar la entrega y el manejo de la ayuda, con el único objetivo de alcanzar una mayor eficacia y transparencia.

A pesar de que más adelante se procederá a un estudio más en detalle, simplemente a título de ejemplo, conviene recordar el enorme fortalecimiento del papel del Ministerio de Asuntos Exteriores, y Cooperación frente a otros Ministerios, como el de Economía y Hacienda¹⁴ o el de Comercio e Industria¹⁵, que son los que tradicionalmente han venido controlando la mayor parte de los recursos económicos y la orientación real de la política de cooperación.

¹⁴ En la actualidad, se denomina Ministerio de Economía y Competitividad, e incluye una Secretaría de Estado de Comercio.

¹⁵ En la actualidad, se denomina Ministerio de Industria, Energía y Turismo.

En el II Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, aprobado por la Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo, dentro de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, en el marco del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, se plasman todos los avances en este ámbito.

Dado el contexto internacional de aquel momento, el compromiso que España asume en el marco del mencionado Plan Director es comenzar a participar de manera más activa en una agenda internacional marcada por un fuerte multilateralismo en las orientaciones de Organismos Internacionales, del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, de la Unión Europea u otras declaraciones de Cumbres Iberoamericanas en los ámbitos de la lucha contra la pobreza, la prevención de conflictos y la construcción de una paz y seguridad globales.

Con este objetivo, se pretende, por tanto, un salto cualitativo y cuantitativo de nuestra Ayuda Oficial al Desarrollo haciendo de la Declaración del Milenio el referente principal, aunque no el único, de nuestra política de desarrollo internacional. Es por esto por lo que en este sentido, las prioridades horizontales de la Cooperación Española, que gozan de la misma relevancia y no de un orden jerárquico, son:

- La lucha contra la pobreza.
- La defensa de los derechos humanos.
- La equidad de género.
- La sostenibilidad medioambiental.
- El respeto a la diversidad cultural.

La necesidad de estas políticas de desarrollo encuentra también una importante justificación en el II Plan Director¹⁶:

“La necesidad de esta política tiene que ver, no sólo con los intereses del mundo en desarrollo, sino con los que compartimos todos los seres humanos. Es un hecho que la globalización económica está agudizando la pobreza y la exclusión, y está generando niveles de desigualdad desconocidos en la historia de la humanidad, y que la viabilidad social de esta globalización requiere incorporar elementos de solidaridad, mediante acciones redistributivas de la renta y reconociendo la existencia de bienes o intereses públicos globales, como la paz, la seguridad, la equidad de género, la sostenibilidad ambiental o la estabilidad económica. Se evita así la creación de un caldo de cultivo ideal para la aparición de conflictos entre naciones y dentro de ellas, o para que la desesperación individual o colectiva se traduzca en conductas violentas o incremento de la criminalidad terrorista o común. No hay una herramienta más eficaz para hacer frente a esos riesgos que el desarrollo a nivel mundial”.

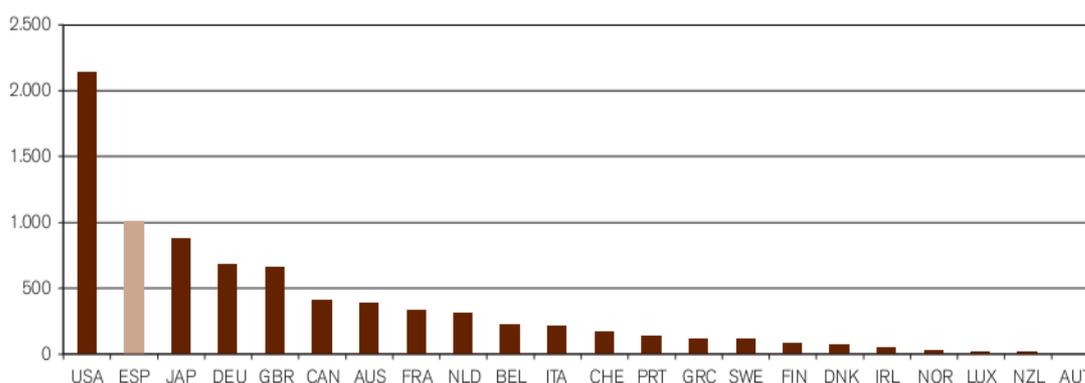
6.1.2.1. Desde el punto de vista cuantitativo.

a) Aumento de la ayuda.

Como se ha afirmado más arriba, uno de los objetivos del proceso de reforma y modernización llevada a cabo por la primera legislatura del Gobierno Socialista Español a partir del año 2004, fue aumentar los recursos computables a la partida de Ayuda Oficial al Desarrollo. Tanto es así que la partida presupuestaria de Ayuda Oficial al Desarrollo pasó de contar con 1.985

¹⁶ Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, “Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008” (archivo PDF), descargado de la página web de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo,

millones de euros en 2004 (0,24% del PNB) a manejar la cifra de 4.762 millones de euros en 2008 (0,45 PNB), lo que supuso un incremento del 240% en la citada partida presupuestaria, con especial incidencia en el año 2008, que supuso un incremento cuantitativo neto de 1.007,07 millones de euros respecto a 2007. Del estudio de estas cifras, deducimos que España ha sido uno de los donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo que más aumentó sus aportaciones de Ayuda Oficial al Desarrollo en el periodo estudiado. Así se refleja en el gráfico que hemos obtenido del documento de Seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional 2008, que sitúa a España como segundo donante que más ha incrementado su Ayuda Oficial al Desarrollo en 2008, con respecto al año 2007, por detrás de Estados Unidos.

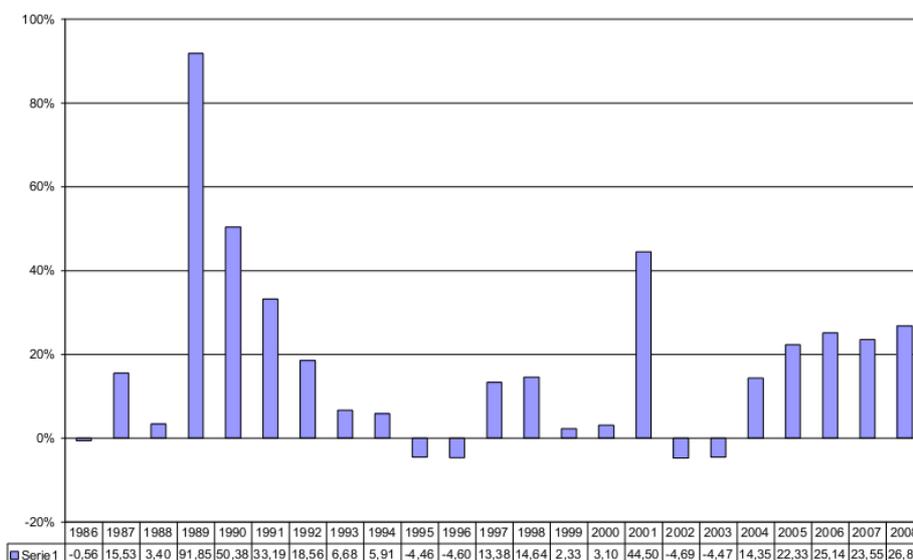


Fuente: elaboración a partir de datos del CAD. Códigos de países: USA = Estados Unidos; ESP = España; JAP = Japón; DEU = Alemania; GBR = Reino Unido; CAN = Canadá; AUS = Australia; FRA = Francia; NLD = Países Bajos; BEL = Bélgica; ITA = Italia; CHE = Suiza; PRT = Portugal; GRC = Grecia; SWE = Suecia; FIN = Finlandia; DNK = Dinamarca; IRL = Irlanda; NOR = Noruega; LUX = Luxemburgo; NZL = Nueva Zelanda; AUT = Austria.

En el gráfico 3 se observa las variaciones obtenidas en el periodo 2008 en relación con el periodo 2007 en los desembolsos netos de Ayuda Oficial al Desarrollo de los países del CAD.

En este punto es de destacar que, a pesar de que en el documento de seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional española del año 2008, se establezca que este aumento es el mayor registrado por la Cooperación Española en su historia, el dato no resulta del todo punto de vista exacto, toda vez que los mayores incrementos, en términos absolutos, se

produjeron en los ejercicios 1989, 1990 y 2001. El aumento de los dos (2) primeros años se explica por el comienzo de la actividad donante española y el de 2001 por una operación entre Guatemala, Nicaragua y España de condonación de deuda externa, conocida como el “Caso Celgusa”, tal y como se muestra en el gráfico siguiente.



Fuente: Datos procedentes de los Seguimiento PACI (varios años).

En el gráfico 4, se observa las tasas de variación de la Ayuda Oficial al desarrollo total neta en el periodo 2004/2008.

Según el informe presentado por la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, en el marco del proceso de evaluación de la implementación de la Declaración de París por la Cooperación Española¹⁷, este aumento ha estado vinculado a un incremento de la ayuda dirigida hacia los países menos adelantados; especialmente en el área geográfica del África Subsahariana, en detrimento, en términos relativos, de la ayuda proporcionada a América Latina (del 60% del total de la ayuda proporcionada, queda reducida al 40%).

¹⁷ Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, “30 Informe de Evaluación de la Implementación de la Declaración de París por la Cooperación Española”, junio del año 2011 (archivo PDF), descargado de la página web de la Cooperación Española, <http://www.cooperacionespanola.es/es/evaluacion-de-la-implementacion-de-la-declaracion-de-paris-por-la-cooperacion-espanola-fase-ii>.

Así, si bien la ayuda española siguió estando dirigida mayoritariamente a los países de América Latina, las cuotas de ayuda al África Subsahariana y Oriente Medio, se vieron incrementadas notablemente (+ 3.5 y 3.2 puntos porcentuales, respectivamente)¹⁸. Deducimos que dicha política es el resultado de una suerte de “suavización” de la especialización de España en América Latina y la incorporación de nuevos socios africanos de renta baja, priorizados por la agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

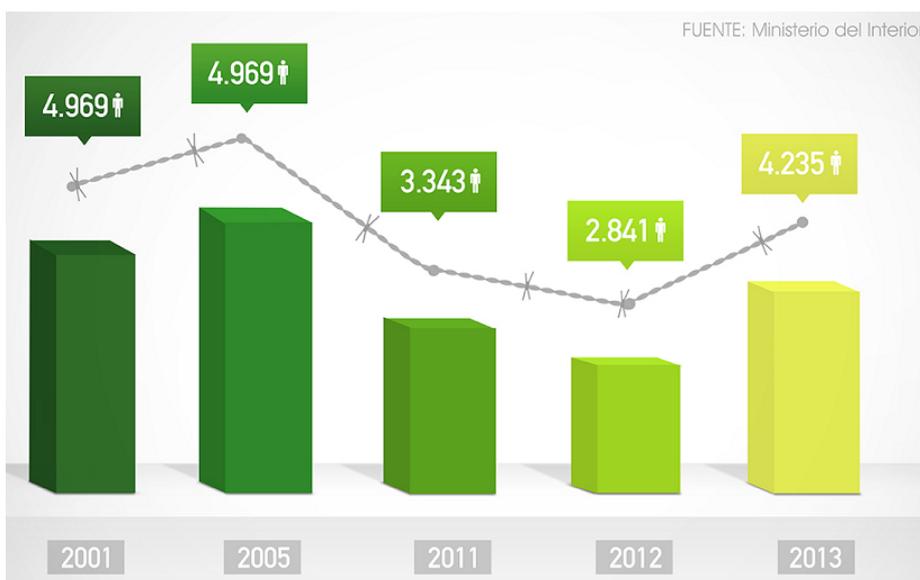
En esta misma línea, a pesar de que los países de renta media-baja fueran, desde siempre, los principales destinatarios de la Ayuda Oficial al Desarrollo española, durante la vigencia del II Plan Director de la Cooperación Española, se produjo, por una parte, un incremento de 4,7 puntos porcentuales en la ayuda destinada a los países menos adelantados y un descenso, y por la otra parte, de 4,4 puntos en los países de renta media-alta, resultando así más coherente tanto con el objetivo central de la Ley de Cooperación Internacional, plasmado en su artículo primero, como con la contribución a la erradicación de la pobreza extrema.

Como dato meramente aleatorio, aunque entendemos que debe ser resaltable, sin incidencia práctica en el resultado final del destino de la ayuda implementada, lo cierto es que durante el periodo en el que este II Plan Director de la Cooperación Española estuvo vigente, las llegadas irregulares a las ciudades autónomas españolas de Ceuta y Melilla experimentaron una caída sin precedentes, tal y como refleja la Comisión Española de Ayuda al Refugiado, a raíz de los datos publicados por el Ministerio del Interior. No obstante, dado tanto la cuantía de la inversión en ayuda al desarrollo, como la magnitud de la problemática económica y humana que se vive en los países

¹⁸ José María Larrú, Sergio Tezanos Vázquez, “Ayuda Oficial al Desarrollo: Los retos de la especialización geográfica y sectorial” (archivo PDF) descargado de la página web del Repositorio Abierto de la Universidad de Cantabria:

<http://repositorio.unican.es/xmlui/handle/10902/4282>.

subsaharianos, difícilmente podrá concluirse una relación causa efecto entre la ayuda otorgada y las llegadas irregulares planteadas que, en todo caso, deberán estar sustentadas en otras razones al margen de las indicadas. No obstante, el gráfico que se adjunta a continuación, refleja el dato resaltado.



En el gráfico 5 se verifica las llegadas irregulares a las ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla en el periodo 2001/2013.

En cualquier caso, lo que resulta sorprendente es la disminución de estas llegadas irregulares que se produce en el año 2012 en relación con el periodo anterior. El actual ministro de interior Jorge Fernández Díaz, ha venido defendiendo un modelo de gestión de la inmigración ilegal basado, entre otros aspectos clave, en una cooperación operativa con los países terceros de origen y de tránsito, que probablemente, en términos absolutos y ante una verdadera eficacia, control, claridad, destinos y objetivos en cuanto a la ayuda que pudiera implementarse, supone un planteamiento adecuado con la realidad.

Sin embargo, como veremos más adelante, ya desde el año 2010, se han venido sucediendo una serie de recortes significativos en Ayuda Oficial al

Desarrollo, que en modo alguno pueden llegar a justificar una disminución de las llegadas ilegales al territorio nacional.

b) Grado de ejecución.

Desde el punto de vista cuantitativo, resulta importante resaltar no sólo el incremento de los recursos, sino también el grado en el que los mismos fueron efectivamente ejecutados.

Tomando como referencia el último año del ciclo de expansión de la ayuda, apreciamos que en el documento de seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional¹⁹ del 2008 se refleja que el grado de ejecución del presupuesto previsto en el Plan Anual de Cooperación Internacional 2008²⁰ alcanzó un 87,6%, un ratio similar al conseguido en el ejercicio 2007. El documento de seguimiento del Plan destaca:

- *“El ratio de ejecución de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo alcanza el 99,7% y el 91,4% para el conjunto del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.*
- *Las características de las operaciones de deuda (236,8 millones de euros ejecutados frente a los 444,8 millones de euros previstos en el Plan Anual de Cooperación Internacional 2008) hace que no sea siempre fácil prever con exactitud los desembolsos.*

¹⁹ Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, “Seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional 2008” (archivo PDF), descargado de la página web del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación,

<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Seguimiento/PACI/2008/Seguimiento%20PACI%202008.pdf>.

²⁰ Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo, “Plan Anual de Cooperación Internacional 2008” (archivo PDF), descargado de la página web de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo,

<http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Planificaci%C3%B3n/PACI2008.pdf>

- *Del resto de agentes de la Administración General del Estado, hay que subrayar que los Ministerios de Interior, Igualdad e Industria, Turismo y Comercio han ejecutado más del 100% de lo presupuestado en el Plan Anual de Cooperación Internacional.*
- *Por otro lado, los Ministerios de Ciencia e Innovación, Trabajo e Inmigración, Educación, Política Social y Deporte, o Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, han sufrido cambios en su estructura ministerial durante 2008, que les ha llevado a perder o ganar unidades, incidiendo en su grado de ejecución”.*

Si hacemos alusión a la Cooperación Autonómica, el grado de ejecución se mantiene al mismo nivel que el año anterior, si bien es destacable que sólo la Comunidad de Castilla-La Mancha alcanzó la ejecución del 100% de su previsión.

Agentes	AOD presupuestada	Desembolsos SEG 2008	% Realización de las previsiones
1. Admón General del Estado	4.701.264.593	4.138.718.944	88,0%
Mº Administraciones Públicas	1.306.805	401.203	30,7%
Mº Asuntos Exteriores y de Cooperación	2.675.226.679	2.446.261.687	91,4%
Del cual: AECI	924.545.666	921.502.930	99,7%
Mº de Ciencia e Innovación	0	11.914.628	-
Mº de Cultura	2.143.571	1.553.930	72,5%
Mº de Defensa	18.262.435	12.019.883	65,8%
Mº de Economía y Hacienda	1.757.726.052	1.402.127.223	79,8%
Mº de Educación, Política Social y Deporte	15.690.154	6.836.050	43,6%
Mº de Fomento	1.329.101	1.294.504	97,4%
Mº de Igualdad	1.026.000	2.143.719	208,9%
Mº de Industria, Comercio y Turismo	1.704.224.403	198.115.785	11,6,2%
Mº del Interior	1.994.136	4.409.681	221,1%
Mº de Justicia	0	35.150	-
Mº de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino	15.523.432	15.069.099	97,1%
Mº de Sanidad y Consumo	4.484.840	1.701.589	37,9%
Mº de Trabajo e Inmigración	34.428.935	34.615.433	100,5%
Mº de Vivienda	488.035	205.601	42,1%
Otras entidades públicas	1.212.018	13.779	1,1%
2. Cooperación autonómica	564.340.696	464.709.158	82,3%
Andalucía	111.901.870	96.775.351	86,5%
Aragón	9.679.730	9.610.565	99,3%
Asturias	15.018.610	11.776.201	78,4%
Baleares	18.020.000	15.594.107	86,5%
Cantabria	5.577.748	5.116.708	91,7%
Canarias	24.844.738	18.746.030	75,5%
Cataluña	87633.000	62.827.889	71,7%
Castilla-La Mancha	40.341.400	40.341.400	100,0%
Castilla y León	12.972.337	10.333.747	79,7%
Extremadura	12.072.183	9.087.860	75,3%
Galicia	12.190.000	9.873.774	81,0%
La Rioja	4.805.791	4.078.224	84,9%
Madrid	42.112.000	38.979.100	92,6%
Murcia	5.262.577	5.130.756	97,3%
Navarra	21.922.632	20.699.796	94,4%
País Vasco	45.000.000	40.832.201	90,7%
C. Valenciana	94.815.880	64.815.651	68,4%
Ciudad Autónoma de Ceuta	21.200	0	-
Ciudad Autónoma de Melilla	159.000	84.800	53,3%
3. Cooperación local	161.514.009	148.775.501	92,1%
4. Universidades	10.885.407	9.488.634	87,2%
Total AOD neta española (euros)	5.438.004.705	4.761.692.238	87,6%

En el gráfico 6 se puede observar el grado de cumplimiento presupuestario en las partidas de ayuda oficial al desarrollo de las diferentes administraciones – Estado, Comunidades Autónomas, administración local y universidades – recogidas en el PACI 2008.

6.1.2.2.Desde el punto de vista cualitativo.

El compromiso asumido por el Ejecutivo superaba los objetivos de las meras políticas de ayuda, ya que la “*idea-base*” del Gobierno suponía “*pasar de una política de ayuda, a una auténtica política de desarrollo*”, basándose en un principio de coherencia de políticas; esto es, que la totalidad de la acción exterior del Estado incorporara los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la lucha contra la pobreza como nexo común, en sus actuaciones político-diplomáticas, en las relaciones económicas y, particularmente, en cuanto a deuda externa, inversiones y comercio.

En la línea del mensaje principal de la Declaración de París de 2003 de armonizar y alinear el suministro de la ayuda al desarrollo para conseguir un mayor eficacia de la misma, España intenta introducir a través de su II Plan Director de la Cooperación Española y, en menor medida debido a la crisis económica y financiera, también a través del III Plan Director, una serie de reformas para mejorar su organización interna y sus sistemas de gestión y, de esa forma, poner en marcha esa nueva política.

Aprobado por el Consejo de Ministros en enero de 2005, el II Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 marcó una etapa en la que se produjo un esfuerzo sin precedentes de planificación en este ámbito. De hecho, la evaluación de la ayuda española en torno a los indicadores establecidos en la Declaración de París por el Comité de Asistencia para el Desarrollo resulta positiva. Se muestran progresos en ocho de los diez indicadores sobre compromisos de calidad, si bien la meta que se había fijado en el II Plan Director para el 2010 dista de ser alcanzada, porque la agenda de reformas

trazada resultó ser demasiado exigente. El ritmo de avance de las reformas imprescindibles para garantizar la calidad de la ayuda no se produjo con la misma rapidez que el crecimiento de los recursos.

Dentro del conjunto de avances, en el informe “Más, ¿es mejor? Reflexiones en torno a la calidad de la Ayuda al Desarrollo Española”²¹ se destacan los siguientes:

- *“Coordinación de la Cooperación Técnica: se pasó de un 10% en 2005 a un 46% en 2007;*
- *Uso de los Sistemas de Gestión Financiera de los socios-receptores: del 16% en 2005 al 51% en 2007;*
- *Uso de los procedimientos de los socios receptores: del 14% en 2005 al 55% en 2007;*
- *Que la ayuda sea más predecible (proyectada a priori): del 25% en 2005 al 36% en 2007;*
- *Minoración de la ayuda ligada²²: del 30% en 2005 al 3% en 2007;*
- *Aumento de las misiones conjuntas entre donantes: del 8% en 2005 al 23% en 2007;*
- *Compartir el trabajo analítico entre los socios (evitar la duplicación de esfuerzos): del 12% en 2005 al 42% en 2007”.*

²¹ José M. Larrú, *Más, ¿es mejor? Reflexiones en torno a la calidad de la Ayuda al Desarrollo Española*, (Editorial: Fundación Universidad San Pablo CEU), año 2010.

²² Consiste en vincular la concesión de la ayuda a la adquisición y/o contratación, por parte del país receptor, de bienes y servicios provenientes del país donante. Supone una condición indispensable para la obtención de la ayuda.

Asimismo, si algo se intentó dejar atrás en esta legislatura es la concepción instrumental de la cooperación, instaurada por completo en los niveles técnicos de la Administración española. Esto suponía que la política de cooperación debía estar en todo caso subordinada a los intereses nacionales de las áreas más importantes de la política exterior, como las inversiones, el comercio o la seguridad.

La postura más crítica con esta concepción de la política de ayuda al desarrollo defendida por ciertos sectores de la Academia y de las Organizaciones no Gubernamentales, reclamaba autonomía para poder alcanzar sus objetivos y que éstos no se vieran contaminados por los intereses nacionales definidos, con frecuencia, de manera probablemente interesada y en muchos casos cortoplacista.

Tal y como establece José Antonio Sanahuja, director del Área de Desarrollo y Cooperación del Instituto Complutense de Estudios Internacionales, se ha logrado asumir *“una matriz cosmopolita de la política exterior”*. Desde este punto de vista, pretender que se lleguen a satisfacer intereses *“duros”* de estabilidad, seguridad y bienestar económico, sin tratar de combatir la desigualdad internacional y la pobreza, o sin mejorar la gobernanza global, no resulta en modo alguno realista.

De hecho, Juan Pablo de Laiglesia, Secretario General de la Agencia Española de Cooperación Internacional en 2007, afirma²³ que es en el periodo legislativo 2004-2008 en el que se logra que la cooperación internacional sea considerada eje crucial de la política exterior. Es más, recuerda que no es casual que el Ministerio de Asuntos Exteriores pasara a denominarse, en aquel momento, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Establece que el motivo del cambio fue dar visibilidad al hecho de que la cooperación no era simplemente

²³ Juan P. de Laiglesia, “Balance de tres años de política española de cooperación al desarrollo” (archivo PDF), descargado de la página web de la Biblioteca Digital de la Universidad de Alcalá de Henares, <http://dspace.uah.es/dspace/handle/10017/7884>

un instrumento más de la política exterior española, sino que se incorporaría al conjunto de consideraciones que definen los intereses del Estado en su actuación exterior.

En esta misma línea, la Secretaria de Estado de Cooperación Internacional en ese momento, Leire Pajín, escribió en un artículo del libro “Avances y Retos de la Cooperación Española: Reflexiones para una Década”²⁴:

“El ‘nuevo’ Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, ya no tendrá como objetivo únicamente la defensa de los intereses españoles, como había sido tradicional y legítimo, sino también el de ocuparse del desarrollo y la lucha contra la pobreza. Su plantilla y sus responsables no sólo tenemos ahora que pensar en los intereses de España, sino que hemos de hacerlo buscando a la vez el desarrollo de los países pobres, haciendo ambas tareas compatibles y complementarias”.

Otro de los importantes avances de esta etapa en relación con la Ayuda Oficial al Desarrollo fue el importante incremento de las donaciones, entendidas como ayuda no reembolsable, que pasaron a suponer el 98% de los desembolsos netos de AOD, frente al 79% del periodo anterior, que se debe tanto a una reducción de los reembolsos de nuevos créditos, como a una minoración relevante del pasivo que genera la ayuda reembolsable, como pudiera ser el reembolso de préstamos anteriores y el pago de los intereses.

Por este mismo motivo es por lo que, como hemos dicho previamente, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación cuenta con un mayor peso en la Ayuda Oficial al Desarrollo, por delante del Ministerio de Economía y del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, principales responsables de la cooperación reembolsable.

²⁴ Manuel Iglesia-Caruncho, *Avances y Retos de la Cooperación Española: Reflexiones para una década*, (Editorial: Siglo XXI de España Editores), año 2007.

Sin embargo, el incremento de la ayuda no reembolsable tiene una cara negativa, y es que España no cuenta con mecanismos que permitan identificar en qué contextos socio-económicos o en qué concretos países son preferibles las ayudas reembolsables o las no reembolsables.

No podemos dejar de referirnos tampoco a la reforma del año 2007 de la Agencia Española de Cooperación Internacional para dotar a la actual Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la suficiente capacidad y coherencia en el fomento, la gestión y la ejecución de la política española de cooperación exterior no reembolsable, de acuerdo con los objetivos específicos de lucha contra la pobreza y promoción del desarrollo humano sostenible.

Esta modificación, al amparo de la Ley de Agencias Estatales²⁵, surge de la incorporación de distintos institutos y unidades con tradiciones distintas que no contaban con una cultura común que resulta más que necesaria para reforzar una visión compartida sobre los retos del desarrollo. Asimismo, también se consideraba conveniente terminar con las condiciones de precariedad en el trabajo que padecían algunos colectivos; en especial, en la red exterior.

Entre los cambios que se produjeron a raíz de la aprobación de la “nueva” Agencia, la Fundación Carolina, institución que tiene como objetivo la promoción de las relaciones culturales y la cooperación entre España y los países de la Comunidad Iberoamericana, en uno de sus boletines bimestrales del 2007²⁶, publicado con posterioridad a la reforma, destaca:

- *“La creación de una Oficina de Acción Humanitaria.*

²⁵ Jefatura del Estado, Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos, BOE No. 171, de 19 de julio de 2006.

²⁶ Fundación Carolina, “Una nueva Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)”, Boletín Bimestral de la Fundación Carolina, No. 10 septiembre del año 2007.

- *El fortalecimiento del área sectorial, en ámbitos como género, salud, educación, medioambiente, buen gobierno o desarrollo económico y productivo.*
- *El fortalecimiento de la cooperación con África Subsahariana.*
- *El refuerzo de la Vicesecretaría General para afrontar el incremento del presupuesto, el aumento de Oficinas en el exterior y la formación de los recursos humanos y la calidad de los procesos.*
- *El fortalecimiento de la estructura de apoyo al Director/a de la Agencia, para reforzar las funciones de programación operativa y seguimiento y calidad de la ayuda.*
- *La mejora de la transparencia, comunicación sobre sus actuaciones y sensibilización a la ciudadanía sobre los problemas del desarrollo”.*

A pesar de todo, no deja de resultar sorprendente y revelador el hecho de que la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, organismo sobre el cual, como hemos dicho, recae el mandato legal de ejecutar la ayuda española, únicamente disponga de aproximadamente el 19,35% de la ayuda neta en 2008²⁷.

Debido al importante número de actores que participan de los presupuestos de la Ayuda Oficial al Desarrollo, en el ecuador de esta primera legislatura, la Secretaria de Estado de Cooperación Internacional²⁸ afirmó que la coherencia de políticas suponía “*el desafío más importante, y al mismo tiempo el más difícil*” recalando que “*el ámbito en el que todavía nos queda terreno para*

²⁷ Tomamos el año 2008 como año de referencia, ya que los valores son semejantes a los de periodos anteriores, tal y como hemos podido comprobar en los documentos de seguimiento de los Planes Anuales de Cooperación Internacional.

²⁸ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión de Cooperación al Desarrollo, nº 612, 20 de junio de 2006, p.8 y 23.

avanzar en nuestro sistema de cooperación es en la coherencia de políticas públicas que tienen impacto en el desarrollo”.

Para concluir con este epígrafe, podemos afirmar que, si bien el balance general en este ámbito no resulta del todo negativo, todos los informes independientes y alejados de cualquier tipo de oportunismo político que hemos estudiado, reflejan que el aumento en la cantidad de la ayuda no se traduce en una mejora proporcional de la calidad de la misma, a pesar del esfuerzo sin precedentes que se llevó a cabo.

6.2.¿Cómo afectó la crisis a la Partida Presupuestaria de la AOD?

A pesar de las luces y sombras que hemos comentado en el epígrafe anterior, el periodo comprendido entre los años 2004 y 2008 supuso un importante avance para el Estado español en materia de Ayuda Oficial al Desarrollo. Sin embargo, con el estallido de la crisis económica y financiera en nuestro país, esta partida se vio brutalmente castigada. En los siguientes apartados de este trabajo, iremos desglosando las claves de esta reducción.

6.2.1.Reducción del presupuesto.

El inicio de la crisis económica en 2008 y su empeoramiento en el año 2009 supusieron un ajuste de las previsiones del gasto público, que por supuesto afectaron también a los objetivos fijados en el Plan Anual de Cooperación Internacional del 2009. Según el documento de seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional²⁹, la Ayuda Oficial al Desarrollo del año 2009 alcanzó 4.728,05 millones de euros, lo cual supone una reducción de 33,6 millones de euros respecto al año anterior.

²⁹ Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, “Seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional 2009” (archivo PDF), descargado de la página web del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación,

<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Seguimiento/PACI/2009/Seguimiento%20PACI%2009.pdf>

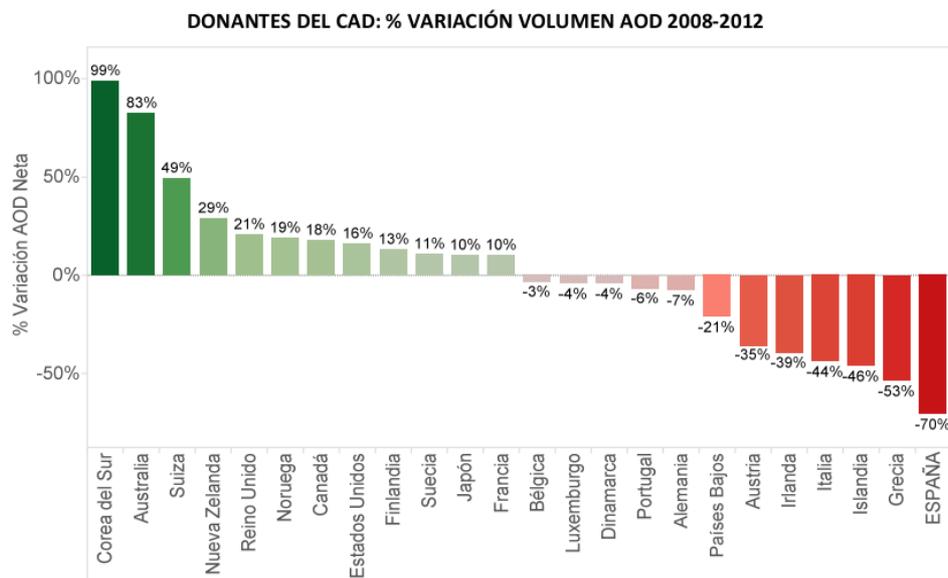
De todas formas, es importante afirmar que como se produjo también una disminución de la Renta Nacional Bruta, el ratio que compara los datos de Ayuda Oficial al Desarrollo y la Renta Nacional Bruta, ascendió al 0,46%, a pesar de que estuviera previsto que lograra alcanzar el 0,5%.

Los desembolsos que se vinieron realizando entre los años 2005 y 2009, así como las proyecciones que se estimaban para los años 2010, 2011 y 2012 parecían indicar que el compromiso asumido por el gobierno de destinar el 0,7% de la Renta Nacional Bruta a Ayuda Oficial al Desarrollo en el año 2012, podría resultar una meta alcanzable que pondría el punto final a un periodo de compromisos que no habían podido cumplirse aún.

Sin embargo, en mayo de 2010, el Gobierno anunció un considerable ajuste del gasto público que comprendía, entre tantos otros aspectos, una reducción de la Ayuda Oficial al Desarrollo de aproximadamente unos 800 millones de euros respecto a lo que se había presupuestado para el año 2010, y más de dos mil millones respecto a lo comprometido para el año 2011.

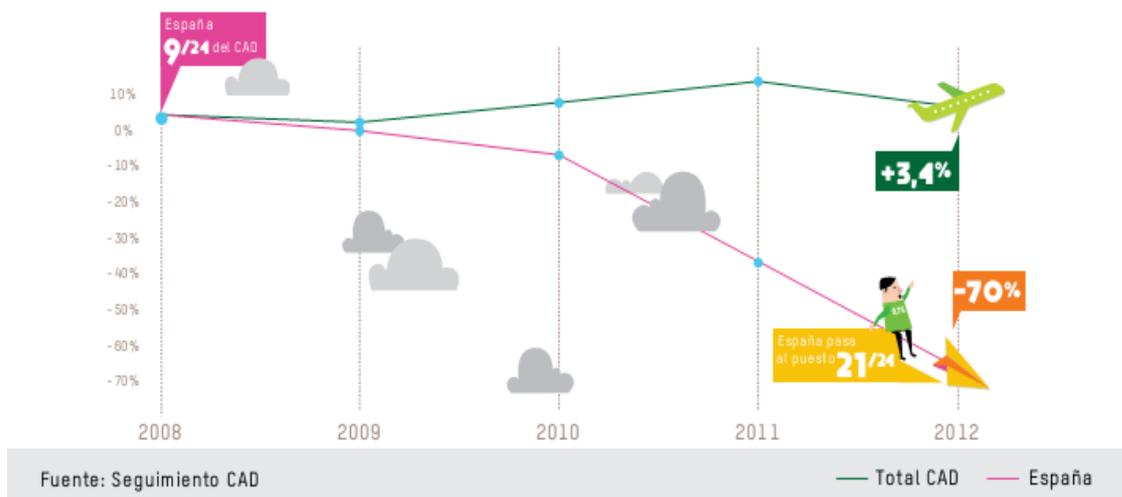
De hecho, en el periodo comprendido entre los años 2008 y 2012, la Ayuda Oficial al Desarrollo española se vio afectada sobremanera al sufrir un recorte acumulado del 70%, a pesar de que la cooperación de la Comunidad Internacional logró mantener su crecimiento con un aumento del 3,4%. Los gráficos que a continuación adjuntamos, obtenidos del informe de Intermon Oxfam “Spain is Different: España se desmarca de la Comunidad Internacional con un mínimo histórico en Cooperación³⁰”, ilustran la situación que comentamos.

³⁰ Intermon Oxfam, “La Realidad de la Ayuda 2013: Spain is different, España se desmarca de la Comunidad Internacional con un mínimo histórico en Cooperación”.



Fuente: Elaboración propia OI a partir de estadísticas CAD/OCDE.

En el gráfico 7 se establece la variación del volumen de Ayuda Oficial al desarrollo de los Estados donantes del CAD, para el periodo 2008-2012.



En el gráfico 8 se realiza un análisis comparativo de la evolución de España en la Ayuda Oficial al Desarrollo frente al resto de países del CAD.

Si nos preguntáramos el verdadero motivo de esta drástica reducción, con independencia de la situación coyuntural derivada de la crisis, se pueden

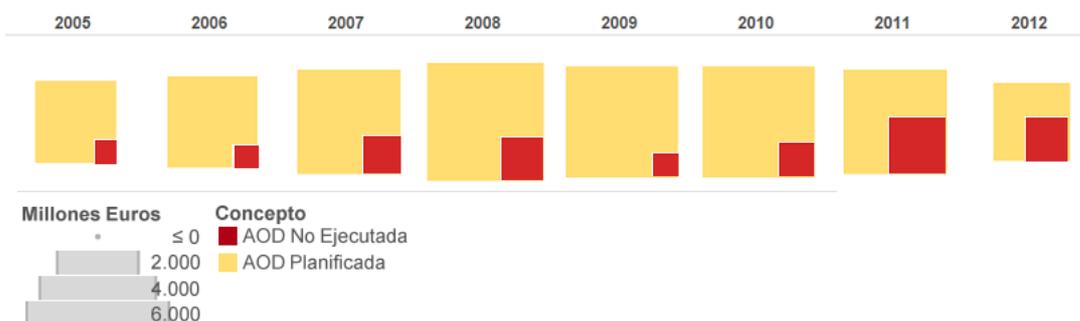
barajar múltiples puntos de vista. Sin embargo, probablemente la razón que sustenta este tipo de políticas restrictivas en este tipo de ámbitos, a todas luces contraproducente³¹, viene vinculado al rédito político, externalizando de alguna manera los efectos negativos de la crisis hacia los países con menos niveles de desarrollo y hacia los afectados últimos que no pueden ser votantes de elecciones futuras. Además, como la política de cooperación es de las pocas políticas públicas en las que el contribuyente no es el beneficiario último, existe una menor presión social para mejorar los resultados, frente a otro tipo de servicios públicos que también se ven mermados, pero que su influencia en el entorno del votante es mayor.

Si el ratio de Ayuda Oficial al Desarrollo sobre el total de la Renta Nacional Bruta alcanzó el 0,46% en el 2009, únicamente tres años más tarde, en 2012, la cifra consolidada se veía reducida a un 0,16%, lo que provocó que el Estado Español se convirtió en una de las economías mundiales que dejó de “cumplir” sus compromisos, descendiendo al puesto veintiuno (21) de veinticuatro (24) entre la Comunidad de Donantes, alejándonos de prácticas consideradas apropiadas en los países de nuestro entorno más cercano.

En ese mismo ejercicio, se reportó asimismo un grado de infra-ejecución récord del 32% de las partidas presupuestarias, derivado de problemas de gestión y especialmente a los recursos destinados a la cooperación reembolsable, así como a la reducción durante este mismo año de la cooperación descentralizada. Traduciendo lo dicho a cifras, se habían presupuestado 2.336 millones de euros en el Plan Anual de Cooperación Internacional y se ejecutaron solamente 1.586 millones, lo que significa una efectiva ejecución presupuestaria del 68% o dicho de otro modo, aproximadamente 750 millones de euros de la ayuda planificada ese año nunca llegaron a materializarse. No existe respuesta para el destino de dicho importe.

³¹ Si la crisis ya supone un empeoramiento de la situación de millones de personas, la reducción de la Ayuda Oficial al Desarrollo únicamente va a contribuir a empeorar más aún la situación.

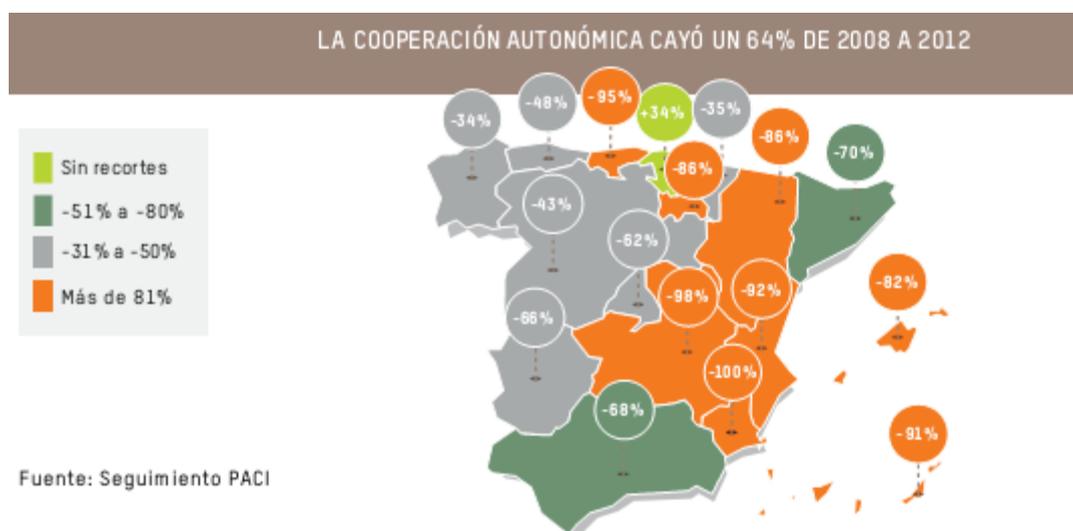
DESAJUSTES EN LA EJECUCIÓN DE LA AOD ESPAÑOLA (2005-2012)



Fuente: Elaboración propia OI a partir de los PACIs y de los Volcados de Seguimiento PACI.

En el gráfico 9 se estudia la vinculación existente entre la Ayuda oficial al Desarrollo presupuestada y la efectivamente ejecutada en el periodo 2005-2012.

Otro frente que también se vio afectado por esta drástica reducción de la Ayuda Oficial al Desarrollo española, fue la disminución de la aportación autonómica en el periodo 2008 - 2012 que resultó ser un 64% menor, lo que resulta sumamente significativo por cuanto desde las Comunidades Autónomas, Diputaciones y Ayuntamientos se ha llegado a gestionar hasta el 15% de toda la cooperación internacional española.



En el gráfico 10 se refleja gráfica y comparativamente las distintas reducciones presupuestarias según cada Comunidad Autónoma. Es curioso observar como el País Vasco fue la única Comunidad Autónoma en donde no se experimentó ningún tipo de recortes.

La situación en cuanto a cantidad de la ayuda no sufrió importantes cambios en el año 2013, pero sí es destacable que, analizando los Presupuestos Generales del Estado del año 2014, se constata que se ejecutó un nuevo recorte de la ayuda, a pesar del crecimiento del 1,4% del Producto Interior Bruto español en este periodo.

En efecto, la realidad de la ayuda en ese ejercicio se sostuvo principalmente por contribuciones obligatorias a la Unión Europea, que representan cerca del 43% del total (775,74 millones de euros). Tal y como establece el informe de Intermon Oxfam “La Realidad de la Ayuda”, si no tuviéramos en cuenta esas contribuciones obligatorias, nuestro aporte se vería reducido a 1.039,24 millones de euros, equivalente a, aproximadamente, un 0,09% de AOD de la RNB.

Otro de los aspectos importantes a tener en cuenta, ha sido la drástica reducción de la cooperación multilateral. Frente a la apuesta del gobierno anterior por una mayor participación en distintos organismos internacionales, en 2012 dicha participación se vio reducida respecto del año 2008, en un 67%.

Si tenemos en cuenta que aproximadamente el 80% de esos fondos fueron destinados a la Unión Europea, deducimos la extrema pérdida de relevancia del Estado español en otros organismos, como las diferentes agencias de las Naciones Unidas. A título de ejemplo, podemos mencionar que España se encontraba antes de los ajustes ocurridos, entre los diez (10) principales donantes al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Sin embargo, en 2012, se ha quedado con un papel marginal y testimonial, ya que sus aportaciones resultaron ser doce (12) veces menor que sus aportaciones anteriores. Lo mismo ocurrió con organismos como, entre otros, UNICEF, la Organización Mundial para la Salud, el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola, etc.

En cualquiera de los casos, en el año 2013 se llegó a la conclusión que la política española de cooperación multilateral que se vino aplicando durante los años de fuerte crecimiento de la Ayuda Oficial al Desarrollo, pudo ser *“un mero mecanismo de desembolso rápido de la misma ante la incapacidad del sistema para digerir los fuertes incrementos de los fondos³²”*. Asimismo, se llegó a diagnosticar que ésta *“se distribuyó, con escasa visión estratégica, a más de cien fondos y organismos, algunos de los cuales ni siquiera contaban con el seguimiento mínimo necesario desde Madrid”*, lo cual resulta incongruente con el *“multilateralismo eficaz”* defendido por el presidente José Luis Rodríguez Zapatero.

Otro aspecto de relevancia que debemos destacar es que, si bien en septiembre del año 2013, el Presidente del Gobierno, Mariano Rajoy, se comprometió ante la Asamblea General de las Naciones Unidas a fomentar la recuperación del presupuesto destinado a la Ayuda Oficial al Desarrollo cuando la economía española recobraría una senda de crecimiento, los datos publicados hasta el momento no reflejan el cumplimiento de dicho compromiso.

Es más, las perspectivas para el ejercicio fiscal 2014 elevaban la renta nacional a 1,051 billones de euros, pero la variación de lo presupuestado para ese ejercicio sigue siendo negativa, con una nueva caída de aproximadamente 200 millones de euros en AOD o, lo que es lo mismo, una caída de un 10% respecto del año anterior, según el informe publicado por el think-tank Real Instituto Elcano: *“España en el mundo durante 2014: perspectivas y desafíos³³”*.

Por último, es necesario resaltar que el IV Plan Director de la Cooperación Española defiende la importancia de cambiar la concepción de una

³² Ignacio Molina, “España en el mundo durante 2014: perspectivas y desafíos”, (paper, Elcano 2/2014, Marzo, 31, 2014), http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/politicaexteriorespanola/policy-paper-espana-en-2014-perspectivas-desafios#.VQWw6PmG-r8

³³ Ibid.

cooperación basada en fondos y recursos, a otra basada en el conocimiento. El ejecutivo viene asociando la reducción del presupuesto con un argumento académicamente equivocado: “*como ahora la tendencia es compartir conocimiento, no son necesarios tantos recursos*”³⁴.

Sin embargo, resulta internacionalmente aceptado que para que exista una cooperación eficaz, es necesario contribuir con un volumen significativo de recursos, además de utilizarlos de la manera más inteligente posible. En modo alguno puede una cooperación intensiva en conocimiento constituir una alternativa a una cooperación intensiva en recursos, ya que en última instancia, sin importes significativos que impulsen alianzas a largo plazo, el conocimiento en este ámbito, por sí solo no alcanza nunca resultados.

Aún así, una cooperación “*rica en conocimientos*”³⁵ requeriría de diversos elementos de los que la cooperación española carece: una gestión verdaderamente orientada a los resultados, una arquitectura institucional adaptada, una mejora de la rendición y evaluación de cuentas para mayores niveles de calidad, etc.

6.2.2. Concentración de la Ayuda Oficial al Desarrollo.

Desde el estallido de la crisis económica y financiera, se ha procedido a una reformulación del modelo de cooperación internacional, debido al absoluto desplome de las cifras destinadas a la Ayuda Oficial al Desarrollo.

Uno de los elementos más importantes con el que se comprometieron los donantes que habían participado en la Declaración de París de 2003, fue

³⁴ Argumento que se expresa así en el informe publicado por IntermonOxfam: “La Realidad de la ayuda 2013: SpainisDifferent”.

³⁵ Terminología utilizada por Iliana Olivé. Investigadora Principal de Cooperación Internacional y Desarrollo del Real Instituto Elcano.

justamente la necesidad de reducir la fragmentación y la dispersión de la ayuda.

Así en el Plan Anual de Cooperación Internacional del año 2012³⁶ se establece:

“El IV Plan Director fijará el ámbito de actuación de la cooperación española para el período 2013-2016 atendiendo a esa exigencia de concentración. No obstante tal y como se ha reiterado, la coyuntura presupuestaria obliga a adoptar medidas en ese sentido no sólo en el medio plazo cubierto por el IV Plan Director, sino ya en el corto plazo correspondiente al ejercicio 2012 cubierto por este Plan Anual de Cooperación Internacional”.

Este proceso de concentración se ha venido llevando a cabo desde un punto de vista geográfico y multilateral, en relación con una serie de criterios relativos a la situación del país receptor de la ayuda, así como otros indicadores que tienen que ver con intereses más amplios de la acción exterior.

Así, la Ayuda Oficial al Desarrollo española se ha caracterizado por su inclinación histórica hacia los países en desarrollo de América Latina (priorizando las regiones andina, centroamericana y caribeña) y del norte de África.

Se ha criticado que, coincidiendo con el incremento de recursos destinados a Ayuda Oficial al Desarrollo, el número de países receptores de la cooperación española no dejó de incrementarse, lo cual supuestamente agravaban los problemas de fragmentación, mermando así el impacto global de las ayudas.

³⁶ Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo, “Plan Anual de Cooperación Internacional 2012” (archivo PDF), descargado de la página web de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

<http://www.aecid.es/galerias/publicaciones/descargas/PACI/PACI-2012.pdf>

Sin embargo, a pesar del énfasis del gobierno del Partido Popular en la defensa de la concentración de la Ayuda Oficial al Desarrollo, y de la justificación, de alguna manera, de los recortes en virtud de la conexión con este compromiso, en 2011, por ejemplo, se concedió ayuda a 117 países, de los cuales más de la mitad no constaban como prioritarios en el Plan Director 2009-2012. Tampoco se alcanzó, por supuesto, la meta señalada de destinar el 85% de la Ayuda Oficial al Desarrollo a los países que se consideraban en dicho documento de mayor prioridad.

Frente a los cuarenta y nueve (49) países que fueron considerados prioritarios en el Plan Director 2009-2012, en el Plan Director vigente (2013-2016) éstos se han reducido a veintitrés (23), lo cual puede resultar a priori positivo, si ésta se realiza de acuerdo con criterios de eficacia de la ayuda, ya que si los recursos son cada vez irremediabilmente más escasos, es imprescindible que la ayuda sea más eficaz y eficiente, para que tenga el mayor impacto posible.

En todo caso, llama la atención la escasa, por no decir inexistente información acerca de los procesos de transición o de salida de los países receptores de la planificación de la Ayuda Oficial al Desarrollo española. Resulta vital que la focalización de los estados receptores se desarrolle de manera gradual y quizá de forma coordinada con los demás donantes, para evitar que determinados países se conviertan en “huérfanos de donantes”³⁷.

6.3. Propuestas.

Desde el comienzo de esta década, la agenda internacional ha venido marcada por el intento de definición de un nuevo marco de objetivos a desarrollar a partir del 2015, ya que precisamente en este año finalizan las metas fijadas en el año

³⁷ Término tomado del Informe de Intermon Oxfam, “La Realidad de la ayuda 2012: Una evaluación independiente de la ayuda y las políticas de desarrollo en tiempos de crisis” (archivo PDF), descargado de la página web de Intermon Oxfam:

<http://www.oxfamintermon.org/sites/default/files/documentos/files/laRealidadDeLaAyuda2012Completa.pdf>

2000 para los Objetivos de Desarrollo del Milenio. A este proceso de debate, auspiciado por la Asamblea General de Naciones Unidas, y liderado por el Secretario General de la ONU se le denomina Agenda de Desarrollo Post 2015.

Así, de cara a la reformulación de los compromisos establecidos con motivo de la “Agenda Post-2015³⁸”, la política española se enfrenta a numerosos retos, como, entre otros, “*eleva el perfil de esta política pública a un nivel equilibrado con el de otras vertientes de la acción exterior*” y “*desbloquear determinados cuellos de botella institucionales que permitan normalizar las actividades de ayuda española*”, tal y como destaca el informe del Real Instituto Elcano “España en el mundo durante 2014: perspectivas y desafíos³⁹”.

Acerca del primer desafío que acabamos de mencionar, el documento de trabajo “Compromiso Global por un Desarrollo Incluyente y Sostenible: Consideraciones sobre la Agenda Post-2015⁴⁰” defiende la urgente necesidad de alcanzar un consenso internacional y tomar medidas que faculten un sustancial incremento tanto de medios adicionales de financiación innovadora, como de los flujos financieros de Ayuda Oficial al Desarrollo tradicional.

Pasada ya la época de los fuertes recortes en la ayuda pública española al desarrollo, se entiende que es más que necesario volver a un equilibrio entre esta política y el resto de la acción exterior española. En este sentido, determinadas organizaciones no gubernamentales, entre las que destaca Intermon Oxfam, reclaman establecer una senda de recuperación de la Ayuda Oficial al Desarrollo mediante el destino de tan sólo el 0,05% de la Renta Nacional Bruta en cada ejercicio, con el fin de volver a lograr un nuevo acercamiento al objetivo del 0,7 AOD/RNB. Sin embargo, esta dotación

³⁸ Acuerdo sobre desarrollo global que reemplaza la agenda de los Objetivos del Desarrollo del Milenio, que tiene su fin en el año 2015.

³⁹ Ignacio Molina, “España en el mundo durante 2014: perspectivas y desafíos”.

⁴⁰ José Antonio Alonso, “Compromiso Global por un Desarrollo Incluyente y Sostenible: Consideraciones sobre la Agenda Post-2015”, diciembre 2013.

presupuestaria sólo será alcanzable si la cooperación internacional empieza a ser concebida como una política de Estado nuclear, ajena a todo tipo de vaivenes ideológicos y estrategias cortoplacistas que tienen como referencia temporal los años que dura una legislatura.

Asimismo, desde la Cooperación Española⁴¹ y la de otros Estados Miembros de la Unión Europea, se recomienda que la Comisión Europea conceda un tratamiento diferenciado en relación al cómputo en el déficit público estatal de la Ayuda Oficial al Desarrollo destinada a la prestación de Servicios Sociales Básicos en los Países Menos Adelantados.

En relación con el segundo de los desafíos que hemos mencionado anteriormente, se deberán abordar y superar las dificultades del funcionamiento institucional que minoran la eficacia y agilidad de la ayuda. A día de hoy, todavía existe una importante brecha entre los compromisos asumidos y las políticas desplegadas en relación con las necesidades por las que la Ayuda Oficial al Desarrollo atraviesa en estos momentos, si bien es cierto que empezamos a vislumbrar determinadas propuestas que no resulten ser simple “papel mojado”.

Quizá uno de los avances más importante que se debe destacar es el “Plan Estratégico de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo AECID 2014-2017⁴²”, aprobado el 26 de marzo del año 2014. Tal y como exige el actual contexto nacional e internacional, este documento busca

⁴¹ “Entendida como todas aquellas personas, instituciones, recursos y capacidades que España pone a disposición de los países en vías de desarrollo con el fin de contribuir al desarrollo humano, la erradicación de la pobreza y el pleno ejercicio de los derechos”. www.cooperacionspanola.es

⁴² Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, “Plan Estratégico de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo AECID 2014-2017” (archivo PDF), descargado de la página web de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo:

http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Planificaci%C3%B3n/Plan_Estrategico_AECID_2014-2017_.pdf.

ser un instrumento clave en la incorporación de una cultura de planificación, para iniciar así el inicio de un cambio estratégico de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

En el marco de este Plan estratégico, los retos que se tratarán de abordar son numerosos. Aquéllos que el documento menciona como principales son los siguientes:

- *“Lograr que toda la organización tenga unos objetivos comunes, reforzando cada vez más la coordinación interna y avanzando al mismo tiempo hacia una mayor descentralización de los procesos de gestión.*
- *Conseguir que la actuación de la Agencia se oriente hacia resultados y que esté basada en evidencias y lecciones aprendidas que sustenten la toma de decisiones.*
- *Focalizar su actuación en menos países y reducir la dispersión de actores de ejecución indirecta (nacionales e organismos internacionales), así como la excesiva fragmentación de los programas.*
- *Establecer relaciones más estratégicas con los actores de cooperación, favoreciendo la complementariedad y aprovechando mejor el potencial y recursos que ofrece cada uno.*
- *Aumentar su grado de transparencia y rendición de cuentas, basándose en una adecuada política de comunicación que informe y sensibilice a los ciudadanos, y en la mejora de los mecanismos de rendición de cuentas al público español y a los países socios.*
- *Potenciar las capacidades de la organización para generar ingresos adicionales a los Presupuestos Generales del Estado.*

- *Consolidar el liderazgo que la AECID como principal organismo de gestión de la Cooperación Española debe tener dentro del sistema español, cumpliendo con la máxima eficacia y eficiencia los mandatos del IV Plan Director”.*

En cualquiera de los casos, para materializar todas estas propuestas, es necesario que se apruebe el II Contrato de Gestión de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que actualmente se encuentra todavía en fase de negociación.

Desde mi punto de vista, para llevar a la práctica lo que hemos reflejado en los párrafos anteriores, considero indispensable revertir, e incluso superar, las reducciones que la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo ha venido sufriendo desde el estallido de la crisis. Únicamente así se podrá fortalecer su posición de Agencia autónoma como fuerza motora de la política de Ayuda Oficial al Desarrollo.

Uno de los instrumentos de cooperación que se erige como pilar dentro de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y que resulta de todo punto de vista necesario consolidar, es el Fondo para la Promoción del Desarrollo. En vigor desde el año 2011, desde este Fondo se financian proyectos bilaterales con carácter de donación, contribuciones a organismos multilaterales financieros y no financieros de desarrollo, así como aportaciones destinadas a la financiación con carácter crediticio a la micro, pequeña y mediana empresa de los países socios. Una de las características más importantes que debemos destacar es su carácter no ligado, en contraposición a la ayuda ligada prestada por el Fondo de Ayuda al Desarrollo⁴³, antecesor precisamente del Fondo para la Promoción del Desarrollo.

⁴³ Los créditos FAD constituían la partida más importante del FAD. Fueron ampliamente criticados, ya que su finalidad era doble y no siempre compatible: contribuir al fomento de las exportaciones de empresas españolas y al desarrollo en los países receptores.

De todas formas, entendemos que quizás sea necesario y recomendable recurrir a nuevas formas de financiación. Desde numerosas organizaciones sociales se venía reclamando con mucho empeño que los fondos que se recaudaran a través de la imposición del Impuesto sobre Transacciones Financieras⁴⁴, o la mal denominada “tasa Tobin”⁴⁵, se destinaran a la cooperación para el desarrollo y a la lucha contra la pobreza.

Alegando que esta tasa afectaría a las transacciones de la City londinense por una extraterritorialidad abusiva, el Reino Unido recurrió ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea el segundo proyecto de este impuesto. Si bien el tribunal desestimó su pretensión, el Estado británico ha conseguido retrasar su implementación. Además, recientemente, se ha acordado que la Tasa sobre Transacciones Financieras no contribuirá a la cooperación internacional, sino que se destinará al reequilibrio de las cuentas públicas de los Estados Miembros⁴⁶. Por tanto, la propuesta planteada desde múltiples sectores de financiar una parte de la Ayuda Oficial al Desarrollo a través de este mecanismo deberá ser descartada.

⁴⁴ Carmen Martínez Carrascal, “Impuesto sobre Transacciones Financieras. Descripción de la Propuesta de la Comisión Europea”, (paper No. 23, Estabilidad Financiera, Banco de España).

⁴⁵ El impuesto sobre Transacciones Financieras gravaría las transacciones relacionadas con todo tipo de activos financieros. Sin embargo, el economista norteamericano James Tobin propuso, a principios de la década de los setenta, una tasa que gravara únicamente los movimientos especulativos de divisas.

⁴⁶ Xavier Vidal-Folch, “Zarpazos a la tasa Tobin. Cuando el genial jefe del Eurogrupo se rebela, es que el impuesto es bueno”, *El País*, Mayo 7, 2014:

http://economia.elpais.com/economia/2014/05/07/actualidad/1399492001_722841.html

7. ESTUDIO DE CASO: AMÉRICA LATINA.

Lo que América Latina representa para España, tanto históricamente como en la actualidad, marca la existencia de una dimensión particular e identitaria entre ambas regiones⁴⁷, que supone un factor clave en el estudio de la política de cooperación española hacia este territorio.

Si bien esto no significa que las relaciones iberoamericanas sean las que más peso tienen en la política exterior, ya que por razones políticas y económicas imperan quizás las proyecciones europea o mediterránea, no obstante presentan un alcance especial que las demás proyecciones carecen. Precisamente, esta es la razón por la que hemos elegido realizar un estudio sobre la proyección de la Ayuda Oficial al Desarrollo española sobre América Latina, a pesar de que por proximidad o por la alarmante situación actual de llegada masiva de inmigrantes a las fronteras de Ceuta y Melilla, hubiese resultado también interesante aproximarnos a la situación sobre las regiones de África subsahariana u occidental.

7.1. Lazos Histórico-Culturales e Importancia Estratégica.

Resulta impensable por obvio, que nos propongamos la realización de un estudio más o menos riguroso de los lazos históricos y culturales que mantienen España y América Latina en un número de páginas tan limitado. De un modo mucho más modesto, lo único que pretendemos ofrecer en este apartado es una aproximación a cómo se ha ido fraguando la política de cooperación española con América Latina a raíz de las más que evidentes relaciones históricas, culturales y lingüísticas, preexistentes entre ambas regiones, que se derivan de los más de cuatro siglos de una convivencia

⁴⁷ Celestino del Arenal, "América Latina en la política exterior española" en *Política Exterior Española. Un balance de Futuro*, Vol. I, ed. Biblioteca Nueva y Universidad San Pablo-CEU.

común, consecuencia del duro proceso de colonización, iniciado en el siglo XVI, por parte del Imperio Español.

José Antonio Sanahuja⁴⁸, al que ya hemos hecho referencia anteriormente, afirma que si bien los Objetivos de Desarrollo del Milenio son el objetivo declarado de la cooperación española, el principal rasgo diferenciador respecto del resto de los donantes es la clara preferencia latinoamericana de la misma, y es que aun habiendo transcurrido doscientos años desde el comienzo de la independencia de las colonias españolas en América, estos vínculos siguen totalmente presentes en las actuales relaciones entre ambas regiones.

De hecho, desde el momento en el que se van rompiendo las relaciones políticas como consecuencia del proceso de independencia, va surgiendo la idea de la existencia de una comunidad de valores, lengua y cultura entre las repúblicas latinoamericanas y el reino de España, que se sitúa por encima de cualquier tipo de contingencias políticas. Así, los proyectos de Comunidad Hispánica de Naciones, durante el franquismo y el proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones, a partir de 1976, son evidentes ejemplos⁴⁹ de lo que acabamos de exponer.

De entre todo el entramado de vínculos e interdependencias que existen actualmente entre ambos territorios, hemos decidido destacar aquéllas que son, desde nuestro punto de vista, las más significativas, aunque posteriormente expliquemos con más detalle las que tienen mayores implicaciones en el tema que aquí nos ocupa. Éstas son las siguientes:

⁴⁸ José Antonio Sanahuja, "Iberoamérica en la Política española de Cooperación al Desarrollo: los dilemas entre las identidades, los valores y los intereses" en *España y América Latina 200 años después de la Independencia. Valoración y Perspectivas*, ed. Marcial Pons, año 2009.

⁴⁹ Celestino del Arenal, "Política Exterior de España y Relaciones con América Latina. Iberoamericanidad, Europeización y Atlantismo en la Política Exterior Española" (archivo PDF), descargado de la página web de la Fundación Carolina, <http://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2014/05/Pol%C3%ADtica-exterior-y-relaciones-con-AL.pdf>.

- Desde 1976, se ha procedido a una enorme profundización de las relaciones político-diplomáticas con los países iberoamericanos, cuya máxima expresión son las Cumbres Iberoamericanas de los jefes de Estado y de Gobierno que se vienen celebrando desde el año 1991.
- Desde mediados de la década de los noventa del pasado siglo XX, se ha procedido a un intenso desarrollo de determinados flujos económicos, especialmente de las inversiones directas, tal y como posteriormente desarrollaremos.
- Hemos de referirnos también al fenómeno de los flujos migratorios que se viene produciendo últimamente desde los países latinoamericanos hacia España, aunque cada vez en menor medida. Íntimamente relacionado con este fenómeno es el envío de remesas por parte de estos emigrantes a sus familias, lo cual supone otro incremento de la vinculación política, económica y social de estos países latinoamericanos de origen de los emigrantes con España.
- En constante aumento, podemos referirnos a los importantes lazos que se están desarrollando en los ámbitos culturales, académicos, científicos o de investigación.

En este sentido, además de los lazos históricos y culturales y demás vínculos que nos unen con la región latina, Aurora Díaz-Rato, diplomática de profesión y antigua Directora General de Cooperación con Iberoamérica, ha identificado tres (3) elementos clave que justifican esta preferencia de España por América Latina. Éstos son los siguientes:

- La voluntad de compartir, por parte del Estado español, su experiencia acerca de la transición democrática con las repúblicas latinoamericanas que también sufrieron períodos de dictadura,

- el interés por contribuir a resolver la crisis de paz que tuvo lugar en Centroamérica en la década de los ochenta, y,
- las enormes oportunidades que América Latina parecía ofrecer en el proceso de internacionalización de la economía española.

En este sentido, la política de cooperación para el desarrollo de la comunidad iberoamericana, dentro del conjunto de la política exterior española, jugó un papel clave en la restauración, a nivel internacional, de una identidad y una imagen de una España democrática. Para ello, resultaba necesaria una nueva interpretación democrática de los factores culturales e históricos comunes, que incorporara los valores de libertad, democracia y justicia social presentes en el modelo de Estado Social y de Derecho que la nueva Constitución española instauraba. Transición democrática y transición en materia de política exterior colaboraron, como podemos apreciar, de una manera muy estrecha.

Así, frente al concepto mantenido durante el franquismo de *“hispanidad”*, paternalista y con todavía connotaciones pseudocoloniales, se empezó a construir, desde la década de los setenta, lo que a día de hoy denominamos la *“iberoamericanidad”*, para definir la supuesta dimensión identitaria única que caracteriza las relaciones entre España y América Latina, tanto desde una perspectiva bilateral, entre España y cada uno de los países latinoamericanos, como en el marco de las Cumbres Iberoamericanas.

De hecho, en la Declaración de Guadalajara, aprobada en la I Cumbre Iberoamericana, celebrada en el año 1991⁵⁰, se plasma la dimensión identitaria de la Comunidad Iberoamericana existente, tal y como sigue:

“Representamos un vasto conjunto de naciones que comparten raíces y el rico patrimonio de una cultura fundada en la suma de pueblos, credos

⁵⁰ Primera Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, “Declaración de Guadalajara”, Guadalajara, México, julio 19, año 1991.

y sangres diversos. A quinientos años de distancia de nuestro primer encuentro, y como uno de los grandes espacios que configuran el mundo de nuestros días, estamos decididos a proyectar hacia el tercer milenio la fuerza de nuestra comunidad”.

Y es más, también en la propia Constitución Española⁵¹ del año 1978 se reconoce esta idea de Comunidad Iberoamericana de Naciones. El apartado primero del artículo 56 de nuestra Constitución reconoce:

“El Rey [...] asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica, [...]”.

Sin embargo, es importante mencionar que esta dimensión identitaria se aprecia con cierta desconfianza y reticencia en algunas repúblicas latinoamericanas, lo que no supone otra cosa más que un incremento en la enorme complejidad que presentan estas relaciones.

Celestino del Arenal⁵², catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, nos recuerda que la afirmación de la propia identidad nacional de estos países se realiza frente a España y lo español, a pesar de que no se pueda prescindir de las raíces ibéricas que en la actualidad continúan presentes. Esta contradicción se agudiza en determinados Estados por la reafirmación, en años recientes, de una dimensión identitaria indígena, que se muestra como contrapuesta a las mencionadas raíces hispánicas existentes.

Así, si bien la democracia, la instauración de la paz y la defensa de los asuntos sociales figuran como piezas clave en esta cooperación, existen otras

⁵¹ Cortes Generales. Constitución Española, BOE No. 311, de 29 de diciembre de 1978.

⁵² Celestino del Arenal, “Política Exterior de España y Relaciones con América Latina. Iberoamericanidad, Europeización y Atlantismo en la Política Exterior Española”.

motivaciones de peso que justifican la orientación de esta política hacia Latinoamérica como, por ejemplo, la economización de la misma, a raíz del impresionante aumento de las inversiones directas.

Desde mediados de la década de los noventa del siglo pasado, hemos asistido a un enorme desarrollo de los flujos económicos entre España y América Latina, lo cual implica que las compañías españolas juegan un papel fundamental en los sistemas económicos y sociales latinoamericanos. Por un lado, esto supone una serie de consecuencias para las sociedades iberoamericanas de tipo político, económico o social, pero también ha supuesto que la evolución política, económica y social de América latina se convierta en un punto clave de la cuenta de resultados de las sociedades españolas con inversiones en la región, lo cual se traduce, consecuentemente, en un factor importante para la propia evolución económica española.

El fuerte aumento de las inversiones directas españolas en esta región, que se produjo en lo que se conoce como *“la década dorada”* (1990-2000), sobre todo en sectores ampliamente regulados y muy sensibles a la opinión pública latinoamericana, ha situado a España como segundo inversor internacional en este territorio, justo por detrás de los Estados Unidos, lo cual ha generado serios problemas para la imagen española, dada la importante consolidación de las multinacionales o transnacionales españolas en sectores que anteriormente habían sido de propiedad estatal, lo cual las convierte en un blanco fácil del malestar social en tiempos de crisis económica y financiera para la región⁵³.

Esta situación ha planteado dilemas significativos entre los intereses económicos que se busca satisfacer y los valores que legitima y a los que responde la política de cooperación. La preponderancia de unos u otros ha ido

⁵³ William Chislett, “La Inversión Española Directa en América Latina: Retos y Oportunidades” (archivo PDF) descargado de la página web del Real Instituto Elcano:

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/8b7815004f0195c988a0ec3170baead1/Chislett_Inversion_Espanola_Directa_America_Latina.pdf?MOD=AJPERES.

variando con el tiempo, ya que ninguna de las opciones es políticamente neutra.

Así, en la legislatura del Partido Popular, comprendida entre los años 2000 y 2004, primaron estos intereses de corte neoliberal frente a los valores que debían sustentar la política de cooperación, subordinándola y convirtiéndola en un instrumento de los intereses políticos, comerciales y estratégicos del poder ejecutivo español, para incrementar, en definitiva, el “*poder blando*” español en esta región.

Por el contrario, durante la siguiente legislatura, presidida por el Partido Socialista, se vino defendiendo un “*multilateralismo eficaz*” por el que se primaba, por encima de todo, los objetivos de lucha contra la pobreza para mejorar el nivel de vida de la población y avanzar así hacia una gobernanza mundial. Es por esto por lo que se buscó una mayor orientación de la ayuda hacia África subsahariana, o África occidental.

Sin embargo, dado el enorme incremento de la partida de Ayuda Oficial al Desarrollo durante la primera mitad del gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, se logró realizar una reorientación del destino de los fondos, sin perder de vista la importancia estratégica que América Latina supone. De hecho, si bien la participación de América Latina descendió en el período 2005-2008 de un 44% a un 31%, en términos absolutos, la ayuda se incrementó, pasando de 554 a 1.065 millones de euros.

7.2. ¿De qué manera se han visto afectados los países receptores por la reducción del presupuesto de Ayuda Oficial al Desarrollo española?

Como sabemos, a raíz del estallido de la crisis económica y financiera en España, se han venido produciendo una serie de brutales contracciones de la partida de Ayuda Oficial al Desarrollo, hasta conseguir minorarla, en los últimos

años, en un 70%, lo que, indudablemente, ha tenido importantes consecuencias en los países receptores de la ayuda del otro lado del Atlántico.

Si bien durante la segunda legislatura del Partido Socialista ya se acusaron los primeros recortes, no será hasta el cambio de gobierno que se produzca un giro de trescientos sesenta grados en el rumbo de la política de cooperación al desarrollo.

Así, en el Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012, aprobado durante el segundo mandato de José Luis Rodríguez Zapatero, mantenía tres categorías de asociación con los distintos países y áreas geográficas.

En lo que respecta a América Latina, en el denominado Grupo A o Grupo de Asociación Amplia, que hace referencia a *“los Países Menos Adelantados, Países de Bajo Ingreso o Países de Renta Media Baja”*, se incluían Estados como Honduras, Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Haití, Paraguay, Bolivia, Perú, Ecuador y la República Dominicana.

En relación con el Grupo B o Grupo de Asociación Focalizada, el III Plan Director establece:

“La pertinencia de este tipo de asociación con estos países deriva en la mayor parte de los casos de su vulnerabilidad a desastres producidos por eventos naturales, conflictos o situaciones de pos-conflicto, así como situaciones de fragilidad, con el objetivo de prevenir situaciones de crisis”.

Dentro de esta categoría, y siguiendo las directrices del anterior Plan Director de la Cooperación Española, el único país latinoamericano con el que nos encontramos es Colombia.

Por último, hemos de hacer referencia al Grupo C o Grupo de Asociación para la Consolidación de los Logros de Desarrollo, que incluye Países de Renta Media con un mayor nivel de desarrollo, como Costa Rica, Brasil, México, Venezuela, Panamá, Argentina, Uruguay y Cuba.

En contraposición con lo que hemos explicado hasta ahora, y frente al detalle con el que toda la información se expone en el III Plan Director, el IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016 únicamente establece una serie de orientaciones para hacer frente a la concentración geográfica. En el documento se expresa la voluntad política de dirigir los esfuerzos de cooperación hacia tres regiones prioritarias, y en relación con cada una, se identifican aquellos países con los que la Cooperación Española ha de mantener una asociación.

De entre esas tres (3) prioridades regionales, destaca América Latina, pero serán únicamente doce (12) los países a los que queda reducida la asociación entre la Cooperación Española y esta región. Estos son: Bolivia, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y la República Dominicana.

Partiendo de la base de lo explicado más arriba acerca de la minoración de las cantidades presupuestadas para Ayuda Oficial al Desarrollo, del estudio comparado de ambos Planes Directores de la Cooperación Española deducimos que las consecuencias sufridas en los países considerados receptores de ayuda son más que palpables y evidentes, dado que por un lado, se ha reducido drásticamente la cuantía absoluta de los recursos destinados a la AOD y, por otro, también se ha reducido el número de países vinculados a la misma.

Es evidente que los efectos más importantes del abandono de los cientos de proyectos que se mantenían en pie son, sin lugar a dudas, aquellos que se han

causado sobre las miles de personas afectadas directamente por los recortes impuestos.

Sin embargo, quizá sea más interesante a nivel académico, estudiar las nuevas formas de cooperación que han surgido para sortear esta situación. De entre todas ellas, destaca la denominada Cooperación Sur-Sur.

7.3. La Cooperación Sur-Sur.

Entre finales de la década de los ochenta y principios de los noventa del pasado siglo XX, se produjo un considerable aumento en los niveles de renta de determinados países latinoamericanos, lo cual permitió que pudieran pasar a ser considerados donantes de ayuda, en vez de países receptores.

La Secretaría General Iberoamericana recoge en su “Informe de la Cooperación en Iberoamérica⁵⁴” lo siguiente:

“Esta cooperación (refiriéndose a la Cooperación Sur-Sur), entre naciones en desarrollo, facilita que los países que han conseguido importantes avances en algunas de sus capacidades compartan y/o transfieran parte de éstas hacia aquellos países que no lo han logrado, permitiendo así que estos últimos cubran, al menos en esa misma área de actuación, parte de sus necesidades”.

En virtud de esta definición, observamos que es un tipo de Cooperación Internacional en el que prima el intercambio de conocimiento e ideas, por encima del intercambio de meros recursos financieros. Además, se favorece un juego de oferta y demanda según las fortalezas y debilidades de cada Estado, fomentando así la solidaridad y el beneficio mutuo entre los países cooperantes.

⁵⁴ Secretaría General Iberoamericana, “Informe de la Cooperación en Iberoamérica”, (paper No. 2, SEGIB), noviembre 2007.

De entre las ventajas que se destacan en el mencionado *“Informe de la Cooperación en Iberoamérica”*, reflejamos las siguientes:

- *“La facilidad con que esta cooperación se adapta a las realidades locales.*
- *El modo en que permite compartir las inversiones en recursos técnicos y humanos.*
- *Su relativamente bajo coste económico.*
- *Su impacto rápido y directo sobre la población beneficiaria.”*

Otro de los aspectos que debemos recalcar acerca de este tipo de cooperación es la variedad de modalidades y procedimientos que puede englobar. De entre las más importantes, destacamos la Cooperación Triangular, en la que participan tres (3) actores fundamentales: un donante tradicional, un País de Renta Media y un tercer país de menor desarrollo relativo que actúan en favor de los intereses prioritarios del Estado en desarrollo.

Podemos mencionar, asimismo, la Cooperación Subregional, que se dirige y se ejecuta en bloque entre distintas subregiones de América Latina y el Caribe, o la Cooperación bilateral Sur-Sur, que supone el intercambio de conocimientos entre los gobiernos latinoamericanos directamente.

Sin embargo, entendemos que estas modalidades de cooperación han venido siendo residuales en los años anteriores al estallido de la crisis económica y financiera mundial; momento que se toma de referencia como punto de partida para el inicio de una intensa transformación del sistema de ayuda internacional.

A raíz de los recortes producidos en Ayuda Oficial al Desarrollo destinada a América Latina, tanto en términos cuantitativos, como en relación al número de países destinatarios de la ayuda, surge un nuevo escenario para la cooperación en esta región. Además de China, que emerge como un actor de gran relevancia en el territorio latino, y otros donantes ajenos al Comité de Ayuda al Desarrollo, como Rusia o la India, entre otros, las acciones de Cooperación Sur-Sur gozan de un importante espacio para su desarrollo.

De hecho, en el documento “*Cronología e Historia de la Cooperación Sur-Sur: Un aporte desde Iberoamérica*”⁵⁵ del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur se reconoce que desde el año 2009 se ha venido produciendo un incremento del volumen de este tipo de cooperación, así como que ésta cuenta una mayor repercusión a nivel internacional, debido fundamentalmente a, por un lado, la disminución del volumen de la ayuda destinada a los países de ingresos medios y, por el otro, al crecimiento económico prolongado de los países en desarrollo.

A pesar de que todavía existen importantes retos y desafíos que la Cooperación Sur-Sur ha de ir superando a medida que logra una mayor implementación, los avances que se han logrado en estos últimos años, vislumbran un cambio en el paradigma de la cooperación internacional latinoamericana.

⁵⁵ Silvia López Cabana, “Cronología e Historia de la Cooperación Sur-Sur. Un aporte desde Iberoamérica”, Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, documento de trabajo No. 5, año 2014:

http://www.cooperacionsursur.org/images/Doc_Crono_SurSur_2014.pdf

8. CONCLUSIONES.

1. En primer lugar, procede destacar la enorme subjetividad con la que las administraciones públicas y las distintas organizaciones civiles muestran los datos con los que se argumentan aspectos relacionados acerca de la Ayuda Oficial al Desarrollo.

En efecto, con este trabajo se ha pretendido ofrecer un recorrido más o menos exhaustivo sobre la evolución de esta política, centrándonos sobre todo en los años anteriores y posteriores a la crisis de los años 2007/2008, intentando reflejar en todo momentos datos neutros, ajenos a cualquier tipo de interés político o ideología. Sin embargo, a lo largo del proceso este aspecto no ha resultado ser del todo sencillo.

En relación con los datos oficiales de los documentos publicados por los distintos gobiernos, convendría destacar el importante oportunismo político existente y la conveniencia con la que estas cifras se exponen. Si sólo hubiésemos tomado en consideración las cifras y los argumentos de los Planes Directores de la Cooperación Española o de los Planes Anuales de Cooperación Internacional, el trabajo se habría distorsionado por completo. Por eso, ha sido indispensable recurrir a otro tipo de informes publicados, tanto por académicos expertos en la materia, como por organizaciones, nacionales e internacionales.

Una vez realizado un estudio comparado de los datos que arrojaban distintos informes de diferentes Organizaciones No Gubernamentales, hemos preferido hacer alusión únicamente a la información ofrecida por Intermon Oxfam. Contrastando las diferentes fuentes que utilizamos, hemos podido comprobar que, en determinados documentos, algunos datos no se ajustaban a la realidad o simplemente no se mencionaba la fuente de la que se obtenía la información, lo cual reflejaba cierta opacidad y complicaba el proceso de verificación de los datos. Por ello, creímos que lo más fiable y riguroso sería citar, de entre todas

las organizaciones civiles, únicamente a Intermon Oxfam, por cuanto sus datos reflejan una verosimilitud contrastada.

2. Según la perspectiva académica, e incluso política, que pueda adoptarse frente a la Ayuda oficial al Desarrollo, puede entenderse ésta como una política totalmente independiente del resto de actuaciones gubernamentales y tiende a ser considerada como una auténtica política de Estado, al margen de cuestiones partidistas o intereses nacionales propios. Por un lado, se está optando por la defensa de un desarrollo a nivel mundial basado en el principio de solidaridad, y por el otro, se está reconociendo la existencia de bienes públicos globales, como la seguridad mundial, la paz, la sostenibilidad ambiental o la estabilidad económica, que están o deben estar muy por encima de cualquier interés nacional existente.

Sin embargo, también es legítimo defender la subordinación de la cooperación internacional a los intereses nacionales de la política exterior, de tal manera que la Ayuda Oficial al Desarrollo se constituya en una actuación más de la acción exterior española, vinculada en cierta medida a las propias necesidades de sus nacionales en sus actividades en el exterior, abriendo nuevos mercados, incidiendo y preservando la posición de España en las relaciones geopolíticas internacionales. Esto es, una concepción del todo punto finalista en función de los intereses nacionales.

Ahora bien, al margen de dichas concepciones antagónicas, lo cierto es que la lucha contra la pobreza genérica y contra la falta de todo desarrollo económico en determinadas regiones del mundo, ha de ser un fin en sí mismo, con virtualidad y significado propio, que debe incluirse como objetivo de todo régimen democrático.

3. Los poderes públicos tanto a nivel nacional como a nivel internacional deben promover, diseñar, desarrollar y preservar conjuntamente conceptos y contenidos jurídicos encaminados a sustentar y configurar bienes públicos

globales interestatales para que sean introducidos en los cuerpos normativos de cada uno de los Estados, de tal manera que conceptos como la seguridad mundial, la paz, la sostenibilidad ambiental, la intervención en situaciones de catástrofes naturales, la estabilidad económica y en particular, el efectivo desarrollo de las regiones desfavorecidas económicamente, entronquen en la legislación propia de cada uno de los Estados, con verdadero contenido legal y obligacional y no como mera declaración de intenciones.

4. Resulta evidente que toda acción encaminada a la Ayuda Oficial al Desarrollo debe conceptuarse con un carácter eminentemente global. En efecto, si el objetivo de toda inversión en ayuda al desarrollo debe plantearse en un escenario de absoluta eficacia a los fines pretendidos, para garantizar no tanto el obtener un retorno de la inversión, sino para que dicha inversión desarrolle, alcance y garantice los efectos del desarrollo económico buscado. En este sentido, indudablemente acciones puntuales y/o fragmentadas podrán resultar localmente aceptables y mejorar en cierta medida el nivel de vida de los habitantes afectados, pero sin un planteamiento integral que respalde dichas actuaciones, difícilmente podrá suponer una verdadera y eficaz ayuda al desarrollo económico de las regiones y países en precaria situación económica.

5. Este mismo criterio debe trasladarse al Estado Español. En primer lugar, la Ayuda Oficial al Desarrollo a nuestro juicio, no puede ser implementada por diferentes administraciones en función de su implantación en el territorio con duplicidades de gasto, personal y diferentes objetivos. Sin duda alguna, en esta materia la concentración y centralización tiende a garantizar en mayor medida el resultado. Del mismo modo, la política de Ayuda Oficial al Desarrollo debe estar sustentada en una auténtica política de Estado en coordinación directa con las organizaciones multilaterales. En otras palabras, la Ayuda Oficial al Desarrollo debe trascender de la decisión política nacional y en modo alguno puede estar sometida a intereses partidistas de cada momento, sino que más bien al contrario, requiere del oportuno pacto estatal global que debe ser

respaldado por cada uno de los gobiernos que coyunturalmente accedan al poder en cada momento.

6. Aunque pudiera resultar políticamente incorrecto, a nuestro juicio la Ayuda Oficial al Desarrollo debe recaer única y exclusivamente en organismos e instituciones meramente públicas. Esta afirmación se sustenta en dos (2) aspectos claros y evidentes. A saber, por un lado, debe conceptuarse como obligación única y exclusiva del Estado - que bajo ningún punto de vista puede o debe delegar –en un marco interestatal, afrontar y, en su caso, resolver, la problemática derivada de situaciones económicas precarias y de fomentar el verdadero desarrollo económico en aquellas zonas del globo con índices de pobreza y marginalidad económica elevados. El Estado no puede delegar en organizaciones civiles aspectos de relevancia importante y de su exclusiva competencia al objeto de garantizar no solo la finalidad pretendida, sino la mejor de las rentabilidades sociales del recurso invertido. Por otro lado, la excesiva atomización privada de entidades no gubernamentales dependientes directa o indirectamente de fondos públicos, se ha demostrado del todo punto de vista ineficaz. Esto es, carece de todo sentido pretender alcanzar objetivos fragmentados a través de una sucesión interminable de entidades no gubernamentales privadas de carácter local, provincial, autonómica o estatal que carecen no sólo de la visión global necesaria para afrontar el problema en su raíz, sino que contradictoriamente consumen recursos limitados que pueden ser destinados a planes y programas globales de necesario desarrollo en el terreno. La atomización provoca dispersión en la ayuda y difiere y minimiza el impacto positivo de la inversión. En todo caso, en determinadas situaciones puntuales, podrá favorecerse la intervención privada en un determinado entorno concreto, no obstante los fondos públicos y los recursos que se empleen, deben recaer en aquellas organizaciones privadas de carácter internacional de probada solvencia y de resultados contrastados.

7. La política de Ayuda Oficial al Desarrollo debe ser y exigirse que sea del todo punto de vista finalista. Esto es, indudablemente debe obtener y garantizar

resultados económicos a medio y largo plazo, ya que en caso contrario, la inversión realizada supondrá un coste hundido sin reversión. De las experiencias pasadas que se reflejan en este trabajo, podemos concluir que invertir mucho, no significa invertir bien. La descentralización y la atomización tanto de la entidad vehículo de la ayuda, como del receptor en concreto, sin duda alguna provoca una actuación en última instancia ineficiente. La tentación de atomizar la ayuda a través de múltiples organizaciones no gubernamentales, incide en mayor medida en políticas que actualizan el antaño concepto de la caridad, obviando una verdadera política que garantice el efectivo desarrollo económico del receptor a quién se destina la inversión.

8. Dada la magnitud del problema en términos absolutos la Ayuda Oficial al Desarrollo indudablemente debe conllevar la inversión de recursos económicos. Declaraciones voluntaristas en torno a limitar la ayuda a la trasmisión de conocimientos, sin verdadero soporte económico que los desarrolle, inevitablemente carece de toda virtualidad práctica. Si bien, también es necesario resaltar que una inversión meramente económica, sin real trasmisión de conocimientos, tampoco podrá concluirse como eficiente.

9. América Latina constituye para España, en este sentido, una proyección exterior clave en la que se juega una parte muy importante, no solo de sus intereses sino también de su protagonismo e imagen internacional, tanto en cuanto potencia política, económica y cultural, como en cuanto potencia normativa y defensora de valores en el actual escenario global. Una buena parte de países latinoamericanos deben ser objeto de inversión internacional en Ayuda Oficial al Desarrollo y por evidentes y obvias razones, España debe liderar internacionalmente dicha inversión.

10. BIBLIOGRAFÍA

1. Cortes Generales. Constitución Española, BOE No. 311, de 29 de diciembre de 1978.

2. Jefatura del Estado, Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, BOE No. 162, de 8 de julio de 1998.

Última fecha de consulta: 13 de enero 2015.

3. Jefatura del Estado, Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos, BOE No. 171, de 19 de julio de 2006.

Última fecha de consulta: 13 de enero de 2015.

4. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión de Cooperación al Desarrollo, nº 612, 20 de junio de 2006, p.8 y 23.

Última fecha de consulta: 25 de enero de 2015.

5. Primera Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, “Declaración de Guadalajara”, Guadalajara, México, julio 19, año 1991.

Última fecha de consulta: 3 de febrero de 2015.

6. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 (archivo PDF), descargado de la página web de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo:

http://www.aecid.es/CentroDocumentacion/Documentos/Planificaci%C3%B3n/Plan_Director0508_Esp.pdf

Última fecha de consulta: 21 de febrero de 2015.

7. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016 (archivo PDF), descargado de la página web de Cooperación Española:

http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/plan_director_cooperacion_espanola_2013-2016.pdf

Última fecha de consulta: 21 de febrero de 2015.

8. Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, “Plan Estratégico de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo AECID 2014-2017” (archivo PDF), descargado de la página web de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo:

[http://www.aecid.es/Centro-](http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Planificaci%C3%B3n/Plan_Estrategico_AECID_2014-2017_.pdf)

[Documentacion/Documentos/Planificaci%C3%B3n/Plan_Estrategico_AECID_2014-2017_.pdf](http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Planificaci%C3%B3n/Plan_Estrategico_AECID_2014-2017_.pdf)

Última fecha de consulta: 7 de marzo de 2015.

9. Cortes Generales. Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008, BOE No. 310, de 27 de diciembre 2007.

Última fecha de consulta: 21 de febrero de 2015.

10. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo, “Plan Anual de Cooperación Internacional 2008” (archivo PDF), descargado de la página web de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo,

[http://www.aecid.es/Centro-](http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Planificaci%C3%B3n/PACI2008.pdf)

[Documentacion/Documentos/Planificaci%C3%B3n/PACI2008.pdf](http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Planificaci%C3%B3n/PACI2008.pdf)

Última fecha de consulta: 21 de febrero de 2015.

11. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, “Seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional 2008” (archivo PDF), descargado de la página web del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación:

[http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/ Documents/Cooperacion/Seguimiento/PACI/2008/Seguimiento%20PACI%202008.pdf](http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Seguimiento/PACI/2008/Seguimiento%20PACI%202008.pdf)

Última fecha de consulta: 21 de febrero de 2015.

12. Cortes Generales. Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009, BOE No. 309, de 24 de diciembre de 2008.

Última fecha de consulta: 25 de febrero de 2015.

13. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, “Seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional 2009” (archivo PDF), descargado de la página web del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Seguimiento/PACI/2009/Seguimiento%20PACI%2009.pdf>

Última fecha de consulta: 25 de febrero de 2015.

14. Cortes Generales, Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, BOE No. 156, de 30 de junio de 2012.

Última fecha de consulta: 1 de marzo de 2015.

15. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo, “Plan Anual de Cooperación Internacional 2012” (archivo PDF), descargado de la página web de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo:

<http://www.aecid.es/galerias/publicaciones/descargas/PACI/PACI-2012.pdf>

Última fecha de Consulta: 1 de marzo de 2015.

16. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, “30 Informe de Evaluación de la Implementación de la Declaración de París por la Cooperación Española”, junio del año 2011 (archivo PDF), descargado de la página web de la Cooperación Española:

<http://www.cooperacionespanola.es/es/evaluacion-de-la-implementacion-de-la-declaracion-de-paris-por-la-cooperacion-espanola-fase-ii>

Última fecha de Consulta: 2 de marzo de 2015.

17. Secretaría General Iberoamericana, “Informe de la Cooperación en Iberoamérica”, (paper No. 2, SEGIB), noviembre 2007.

Última fecha de Consulta: 15 de marzo de 2015.

18. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, “Isit ODA?”, OECD WorkingPaper, November 2008:

<http://www.oecd.org/dac/stats/Es%20AOD%20Nov%202008.pdf>

Última fecha de Consulta: 4 de noviembre de 2014.

19. IntermonOxfam, “La Realidad de la ayuda 2012: Una evaluación independiente de la ayuda y las políticas de desarrollo en tiempos de crisis” (archivo PDF), descargado de la página web de IntermonOxfam, <http://www.oxfamintermon.org/sites/default/files/documentos/files/laRealidadDeLaAyuda2012Completa.pdf>

Última fecha de Consulta: 24 de febrero de 2015.

20. IntermonOxfam, “La Realidad de la Ayuda 2013: Spainisdifferent, España se desmarca de la Comunidad Internacional con un mínimo histórico en Cooperación” (archivo PDF), informe descargado de la página web de IntermonOxfam:

http://www.oxfamintermon.org/sites/default/files/documentos/files/informe_AOD_v05_doble.pdf

Última fecha de Consulta: 24 de febrero de 2015.

21. Celestino del Arenal, “América Latina en la política exterior española” en *Política Exterior Española. Un balance de Futuro*, Vol. I, ed. Biblioteca Nueva y Universidad San Pablo-CEU.

Última fecha de Consulta: 18 de marzo de 2015.

22. Celestino del Arenal, “Política Exterior de España y Relaciones con América Latina. Iberoamericanidad, Europeización y Atlantismo en la Política Exterior Española” (archivo PDF), descargado de la página web de la Fundación Carolina:

<http://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2014/05/Pol%C3%ADtica-exterior-y-relaciones-con-AL.pdf>.

Última fecha de Consulta: 18 de marzo de 2015.

23. José Antonio Sanahuja, “Iberoamérica en la Política española de Cooperación al Desarrollo: los dilemas entre las identidades, los valores y los intereses” en *España y América Latina 200 años después de la Independencia. Valoración y Perspectivas*, ed. Marcial Pons, año 2009. Última fecha de Consulta: 18 de marzo de 2015.

24. Pere Ortega y Jordi Calvo Rufanges, “Inercia, despilfarro y Engaño en el Gasto Militar. Análisis del Presupuesto de Defensa Español del Año 2015” (archivo PDF) descargado de la página web del Centro de Estudios por la Paz: <http://centredelas.org/es/publicaciones/informes/1093-inercia-despilfarro-y-engano-en-el-gasto-militar-analisis-del-presupuesto-de-defensa-espanol-del-ano-2015>

Última fecha de Consulta: 14 de marzo de 2015.

25. Ignacio Martínez, José Antonio Sanahuja, “La cooperación descentralizada en España y el reto de la eficacia de la ayuda”, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, documento de trabajo No. 18, año 2010:

<https://www.ucm.es/data/cont/docs/430-2013-10-27-ICEIpaper18.pdf>

Última fecha de Consulta: 16 de febrero de 2015.

26. Nieves Lagares Díez, Susana Ruíz, “La Cooperación Autonómica y Local: Algunas notas introductorias”, *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, Vol. 10, No. 1(2011).

Última fecha de Consulta: 16 de febrero de 2015.

27. José María Larrú, Sergio Tezanos Vázquez, “Ayuda Oficial al Desarrollo: Los retos de la especialización geográfica y sectorial” (archivo PDF) descargado de la página web del Repositorio Abierto de la Universidad de Cantabria, <http://repositorio.unican.es/xmlui/handle/10902/4282>.

Última fecha de Consulta: 3 de marzo de 2015.

28. José M. Larrú, *Más, ¿es mejor? Reflexiones en torno a la calidad de la Ayuda al Desarrollo Española*, (Editorial: Fundación Universidad San Pablo CEU), año 2010.

Última fecha de Consulta: 4 de marzo de 2015.

29. Juan P. de Laiglesia, “Balance de tres años de política española de cooperación al desarrollo” (archivo PDF), descargado de la página web de la Biblioteca Digital de la Universidad de Alcalá de Henares, <http://dspace.uah.es/dspace/handle/10017/7884>

Última fecha de Consulta: 4 de marzo de 2015.

30. Manuel Iglesia-Caruncho, *Avances y Retos de la Cooperación Española: Reflexiones para una década*, (Editorial: Siglo XXI de España Editores), año 2007.

Última fecha de Consulta: 27 de febrero de 2015.

31. Fundación Carolina, “Una nueva Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)”, Boletín Bimestral de la Fundación Carolina, No. 10 septiembre del año 2007.

Última fecha de Consulta: 3 de marzo de 2015.

32. Ignacio Molina, “España en el mundo durante 2014: perspectivas y desafíos”, (paper, Elcano 2/2014, Marzo, 31, 2014), http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_

GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/politicaexteriorespanola/poli
cy-paper-espana-en-2014-perspectivas-desafios#.VQWw6PmG-r8

Última fecha de Consulta: 7 de marzo de 2015.

33. José Antonio Alonso, “Compromiso Global por un Desarrollo Incluyente y Sostenible: Consideraciones sobre la Agenda Post-2015”, diciembre 2013.

Última fecha de Consulta: 7 de marzo de 2015.

34. Carmen Martínez Carrascal, “Impuesto sobre Transacciones Financieras. Descripción de la Propuesta de la Comisión Europea”, (paper No. 23, Estabilidad Financiera, Banco de España).

Última fecha de Consulta: 10 de marzo de 2015.

35. José Antonio Sanahuja, “Iberoamérica en la Política española de Cooperación al Desarrollo: los dilemas entre las identidades, los valores y los intereses” en *España y América Latina 200 años después de la Independencia. Valoración y Perspectivas*, ed. Marcial Pons, año 2009.

Última fecha de Consulta: 15 de marzo de 2015.

36. William Chislett, “La Inversión Española Directa en América Latina: Retos y Oportunidades” (archivo PDF) descargado de la página web del Real Instituto Elcano:

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/8b7815004f0195c988a0ec3170baead1/Chislett_Inversion_Espanola_Directa_America_Latina.pdf?MOD=AJPERES.

Última fecha de Consulta: 10 de marzo de 2015.

37. Silvia López Cabana, “Cronología e Historia de la Cooperación Sur-Sur. Un aporte desde Iberoamérica”, Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, documento de trabajo No. 5, año 2014:

http://www.cooperacionsursur.org/images/Doc_Crono_SurSur_2014.pdf.

Última fecha de Consulta: 16 de marzo de 2015.

38. Banco Mundial, “Datos – Indicadores – Ayuda Oficial al Desarrollo (ODA) neta recibida (% del INB)”, Página Web del Banco Mundial, <http://datos.bancomundial.org/indicador/DT.ODA.ODAT.GN.ZS>

Última fecha de Consulta: 4 de noviembre de 2014.

39. Xavier Vidal-Folch, “Zarpazos a la tasa Tobin. Cuando el genial jefe del Eurogrupo se rebela, es que el impuesto es bueno”, *El País*, Mayo 7, 2014, http://economia.elpais.com/economia/2014/05/07/actualidad/1399492001_722841.html

Última fecha de Consulta: 10 de marzo de 2015.