

# España ante el reto de la cooperación internacional para el desarrollo

*Sergio Tezanos Vázquez*

(Instituto Complutense de Estudios Internacionales)

*Revista SISTEMA*, nº 2001, Noviembre de 2007

# España ante el reto de la cooperación internacional para el desarrollo \*

Sergio Tezanos Vázquez

(Instituto Complutense de Estudios Internacionales)  
stezanos@ice.ucm.es

## RESUMEN

*Desde 1983 España participa como país donante en el sistema de cooperación internacional, habiéndose dotado para ello de un marco jurídico e institucional. España se ha integrado en los principales organismos multilaterales y ha iniciado una senda «creíble» de cumplimiento de los compromisos de financiación del desarrollo global. El presente artículo ofrece un panorama amplio de la dinámica de cambios experimentada por la política pública de desarrollo del Estado español, abarcando su proceso de integración en el sistema de cooperación, la consolidación institucional, el papel de nuestras ayudas en el contexto internacional, la evolución de la AOD, la composición y la gestión de los recursos y los agentes partícipes en la cooperación española. Finalmente se ofrecen algunas sugerencias de reforma que podrían contribuir a dotar de mayor eficacia y coherencia a la ayuda oficial española al desarrollo.*

**Palabras clave:** cooperación internacional, ayuda oficial al desarrollo, política pública de desarrollo internacional.

## ABSTRACT

*Since 1993 Spain contributes, as a donor country, to the system of international co-operation, having developed a legal and institutional framework. Spain is taking part in the main multilateral organizations and has started a «credible» path of fulfilling the international commitments on financing the global development. This article studies the changes experienced by the Spanish public policy of development promotion, covering its process of integration within the co-operation system, its institutional consolidation, the role of its aid in the international context, the evolution of the ODA, the composition and management of the resources, and the agents that participate in the Spanish assistance. Finally, some reforms are suggested that may contribute to increase the effectiveness and coherency of the Spanish official development assistance.*

**Key words:** international cooperation, official development assistance, public policy for international development.

## 1. INTRODUCCIÓN

La cooperación internacional para el desarrollo persigue la corrección de las asimetrías distributivas generadas en los mercados internacionales, siendo su papel potencialmente importante en la compleja —y necesaria— tarea de promover el progreso de los países en desarrollo (PED)<sup>1</sup>. Se trata de proporcionar soluciones

\* Este artículo es fruto de los debates mantenidos en el curso de verano de la Universidad Complutense, Escorial 2007, titulado «Repensar la democracia», que dirigió Antonio Romero.

<sup>1</sup> El premio Nobel de Economía Amartya Sen define el concepto de *desarrollo humano* como un «proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaban los individuos [y que] exige la eliminación de las principales fuentes de privación de la libertad: la pobreza y la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistémicas, el

eficaces, con un alto nivel de especificidad geográfica, sectorial y cultural, que coadyuven al esfuerzo conjunto por superar el subdesarrollo y la pobreza en el mundo. La *ayuda internacional* debe entenderse por ello como un esfuerzo civilizador y solidario, que implica un compromiso ético con el desarrollo de la humanidad en su conjunto, y no como una acción graciosa y discrecional de los países más avanzados, reconociéndose la existencia de unas relaciones internacionales injustas.

Las políticas de cooperación para el desarrollo abarcan el conjunto de iniciativas, tanto públicas como privadas, orientadas a transformar las relaciones políticas y económicas internacionales con el objeto de facilitar y contribuir al desarrollo de los pueblos más desfavorecidos. En última instancia, el *fin último* de la ayuda es generar las condiciones necesarias para hacer prescindibles sus contribuciones en el futuro, incrementando las capacidades de las sociedades beneficiarias y estimulando el uso de sus propios recursos y potencialidades al servicio del desarrollo.

A pesar del más de medio siglo de andadura del sistema de ayuda internacional, las causas que motivaron su puesta en marcha continúan vigentes, e incluso se han acentuado: la persistencia de la pobreza y el subdesarrollo, a lo que se unen nuevos retos y tensiones Norte-Sur, cuyos más claros exponentes son el deterioro medioambiental, la inseguridad internacional y los procesos migratorios. Asimismo, las crecientes interrelaciones entre países y mercados —propias del *proceso de globalización*— ponen de relieve las dificultades de la *gobernabilidad mundial*, dadas las importantes desigualdades existentes, cuyas manifestaciones más perjudiciales se encuentran íntimamente asociadas a la lacra de la pobreza, convirtiéndose algunas de ellas —como la contaminación y el terrorismo— en *males públicos globales* que afectan a la totalidad del Planeta y cuya superación exige, por tanto, una acción concertada de la comunidad internacional, lo cual contrasta con el carácter preferentemente bilateral y discrecional que ha tenido históricamente la ayuda.

Todo ello reclama una potenciación y mejora del sistema de cooperación; exigencia que se vio respaldada por el consenso obtenido por la comunidad internacional en torno a los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* (ODM), que se formularon, precisamente, en un momento en el que se hacían notar tanto la *fatiga de los donantes* —que se ven acuciados por sus desequilibrios fiscales— como el relativo *escepticismo de los receptores* —entre los que se reclama un énfasis mayor, no sólo en la ayuda, sino también en los niveles de coherencia de las políticas internacionales de los donantes, especialmente en lo relativo a la apertura efectiva de los mercados, la transferencia de tecnología, las prácticas comerciales y de inversión socialmente comprometidas y el respeto al medio ambiente, entre otras cuestiones—. No obstante, a pesar de la revitalización experimentada en los últimos años en las cifras de AOD, el monto de recursos internacionalmente desembolsado continúa siendo exiguo, y sólo permite respaldar parcialmente los retos comprometidos en la *Agenda Internacional de Desarrollo* —algunos de los cuales, lejos de cumplirse, pueden tender a perpetuarse en el tiempo—.

La participación de España en el sistema de cooperación internacional es mucho más reciente que la de otros países donantes de la OCDE, y, hasta fechas

abandono en que pueden encontrarse los servicios públicos y la intolerancia o el exceso de intervención de los Estados represivos» (Sen, 2000, págs. 19-20). En última instancia, se concibe como un proceso de expansión de las «capacidades» de las personas para llevar el tipo de vida que valoran y que tienen motivos para considerar como algo valioso en sí mismo.

relativamente próximas, el peso de nuestras ayudas ha sido muy limitado. No obstante, debe recordarse que España ha modificado su posición en la esfera internacional en poco más de tres décadas: hasta 1979 era catalogada por el Banco Mundial como país en desarrollo de renta media-alta y en 1983 dejó de tener, por petición propia, el estatus de país receptor de ayuda. Veinticuatro años después España ha consolidado su posición como país donante, contribuyendo a los principales organismos multilaterales que tienen competencias en el desarrollo internacional y, desde su incorporación a la Unión Europea en 1986, participando en la política de cooperación comunitaria. Esta dinámica de cambios se ha visto traducida en un proceso de adaptación y modernización institucional, habiendo sido necesario dotar al país de los mecanismos y los recursos humanos y materiales adecuados para asumir el nuevo papel público de promoción del desarrollo internacional. Tal y como han señalado Alonso *et al.* (pág. 37)<sup>2</sup>, «el escaso tiempo en que se realizó semejante transformación marca muchos de los rasgos —algunas de las virtudes y muchas de las deficiencias— que caracterizan al sistema español de cooperación al desarrollo».

En el presente artículo se analizan, desde una perspectiva histórica y comparada, las características singulares de la política pública española de cooperación para el desarrollo y su contribución a la lucha internacional contra la pobreza y el subdesarrollo, tratando de identificar algunas de sus virtudes y defectos. Tras este primer epígrafe introductorio se aborda el proceso de integración de España en el sistema de cooperación internacional. En el tercer apartado se explica el proceso de consolidación institucional de la cooperación española. En el cuarto epígrafe se estudia el papel que desempeñan nuestras ayudas en el contexto internacional. En el quinto epígrafe se examina la evolución de la AOD. En los epígrafes 6, 7 y 8 se analizan, brevemente, la composición, la política de gestión de los recursos y los distintos agentes partícipes en la cooperación española. Finalmente, se hace un balance de conclusiones y se ofrecen algunas sugerencias de reforma que podrían contribuir a dotar de mayor eficacia y coherencia a la ayuda oficial española al desarrollo.

## 2. ESPAÑA EN EL SISTEMA INTERNACIONAL DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

Si bien la Constitución española de 1978 proclama la voluntad de colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra, el sistema español de cooperación para el desarrollo no arranca hasta la década de los años ochenta; década especialmente intensa en modernización y cambios para España que coincide con el proceso de incorporación a la Unión Europea y la firma del Tratado de Adhesión en 1986. En estos años España afianza su presencia en los principales organismos multilaterales que intervienen en la cooperación internacional, aumentando su dotación a las distintas Agencias que integran el Sistema de NNUU —principal red de *instituciones no financieras* con competencias en materia de desarrollo—, suscribiendo

<sup>2</sup> J. A. Alonso, G. Angulo y J. Atienza, *Estrategia para la cooperación española*, Ministerio de Asuntos Exteriores, SECIPI, Madrid, 1999.

en 1980 el Convenio de Ayuda Alimentaria, y participando en 1981 en la Reserva Alimentaria Internacional de Emergencia de la FAO. A su vez, España consolidó su presencia en las principales *instituciones financieras multilaterales*, como el Banco Mundial y la Asociación Internacional de Desarrollo (en los que participaba desde 1959), el Fondo Africano de Desarrollo (desde 1974), el Banco Interamericano de Desarrollo (desde 1976), el Banco Africano de Desarrollo (desde 1984), el Banco Asiático de Desarrollo (desde 1986) y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (desde su constitución en 1991). Igualmente, España contribuye desde 1989 a las sucesivas aportaciones al Fondo Europeo de Desarrollo y, en la actualidad, participa activamente en las acciones internacionales de la Unión Europea.

En 1991 España ingresó en el *Comité de Ayuda al Desarrollo* (CAD), que es la instancia coordinadora y supervisora de las políticas públicas de ayuda de los países donantes de la OCDE. En el año 2000 ratificó la *Declaración de la Cumbre del Milenio* de NNUU, comprometiéndose con la consecución de los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* (ODM)<sup>3</sup>; dos años más tarde participó, con el conjunto de países donantes, en la *Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo*, celebrada en Monterrey, asumiendo el compromiso de incrementar su AOD hasta alcanzar un porcentaje mínimo del 0,33 por 100 de su PNB en el año 2006.

En 2004 España se obligó en la *Cumbre contra el Hambre y la Pobreza*, celebrada en Nueva York, a apoyar los acuerdos que adopte la comunidad internacional sobre las propuestas de creación de mecanismos innovadores de financiación (tales como los impuestos sobre ciertas ventas de armas y sobre transacciones financieras, las inversiones voluntarias y socialmente responsables, o la reducción de los costes del envío de remesas).

En 2005 España participó en la *Cumbre del Milenio+5* de NNUU, celebrada en Nueva York, en la que se examinaron los avances logrados tanto en el cumplimiento de los compromisos contraídos en la Declaración del Milenio como en la aplicación integrada y coordinada a nivel nacional, regional e internacional de los resultados y obligaciones asumidas en las grandes conferencias y cumbres de NNUU —incluyendo las áreas de desarrollo, paz y seguridad, derechos humanos y reforma de NNUU—. En el Documento Final se confirmaron todos los compromisos acordados con anterioridad para alcanzar los ODM, incluidos los contenidos en la Declaración del Milenio y en el Consenso de Monterrey.

Finalmente, España suscribió en 2005 la *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo*<sup>4</sup>, coordinada por el CAD con objeto de hacer balan-

<sup>3</sup> 189 países suscribieron los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* (ODM), comprometiéndose, en la llamada *Declaración del Milenio*, a realizar el máximo esfuerzo posible para avanzar en la erradicación de la pobreza y del hambre, en la promoción de la educación universal, la salud, la equidad de género, la autonomía de la mujer, la salud, la sostenibilidad ambiental y el fomento de una asociación mundial para el desarrollo. Los ODM establecen ocho objetivos genéricos, que se traducen en 18 metas con 48 indicadores para su seguimiento (véase *UN Millenium Project*, en <http://www.unmillenniumproject.org/>).

<sup>4</sup> La Declaración de París fue aprobada por más de 100 países y organizaciones que se comprometieron a incrementar sus esfuerzos en armonización, alineamiento y gestión de la ayuda para la consecución de resultados en relación a un conjunto específico de acciones e indicadores evaluables. Más que una declaración de principios, se trata de un «mapa de ruta» práctico para mejorar la calidad de la ayuda y su impacto sobre el desarrollo. Los 56 compromisos se estructuran en torno a cinco principios clave: apropiación, alineación, armonización, gestión enfocada a resultados y mutua responsabilidad.

ce de las experiencias de cooperación de los últimos años y establecer las pautas adecuadas para incrementar la eficacia de las mismas.

La posición internacional española ha contado en los últimos años con el máximo respaldo institucional a través de la promoción por parte del Presidente del Gobierno de la *Alianza entre Civilizaciones* y el apoyo a la *Alianza contra el Hambre*. En concreto, España es uno de los seis únicos países desarrollados que han aprobado, ratificado y firmado los diez Tratados Internacionales de NNUU relacionados con la Declaración del Milenio, si bien la cooperación española reconoce la necesidad de seguir avanzando en la adaptación de sus políticas de cooperación al logro de los ODM —lo cual atañe, especialmente, a la orientación geográfica de nuestras ayudas— y fomentar su implantación en el conjunto de actores que intervienen en la misma.

No obstante, el marco de acuerdos internacionales que guía las actuaciones de los distintos donantes —tanto bilaterales como multilaterales— ha sido muy variado. Hasta fechas muy recientes no se ha empezado a estandarizar un modelo de cooperación internacional que recoja los principios básicos recomendados por el CAD —como el de asociación, corresponsabilidad o mutua condicionalidad—, y sobre el que pueda articularse mejor la cooperación española. No obstante, en los últimos años se han producido esfuerzos notables de coordinación, como han sido la *Cumbre del Milenio*, la *Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo*, la *Cumbre del Milenio+5* y la *Declaración de París*, en todos los cuales ha participado el Estado español.

### 3. MARCO INSTITUCIONAL DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

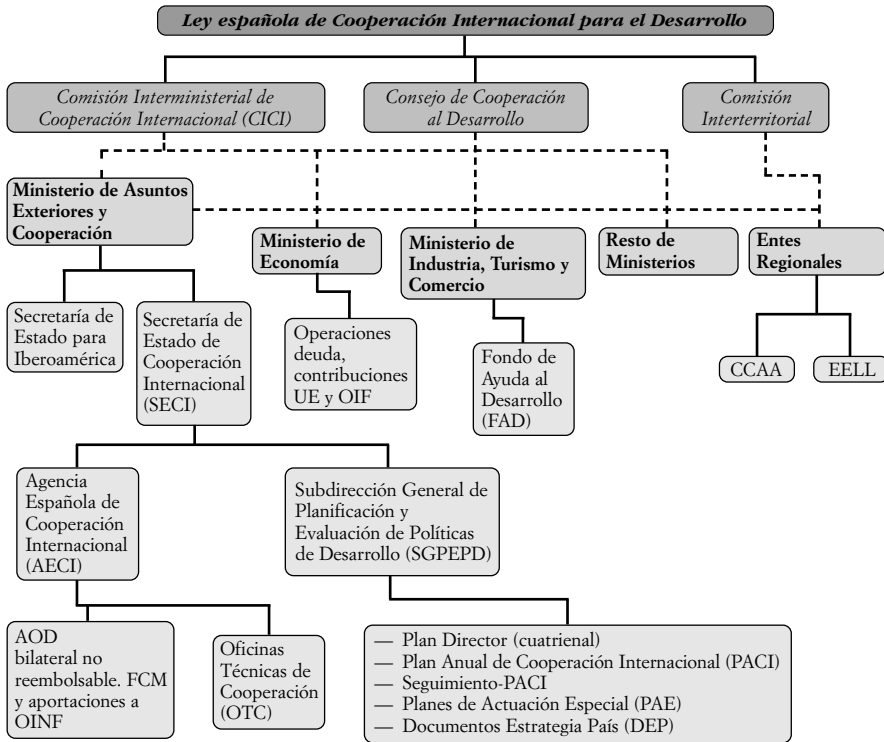
A la par que se consolidaba este proceso de integración internacional, España fue articulando el marco institucional de su sistema de cooperación para el desarrollo (esquema 1). En 1976 se creó el *Fondo de Ayuda al Desarrollo* (FAD), institucionalizándose los créditos computables como AOD<sup>5</sup>, que son gestionados actualmente por la *Comisión Interministerial del Fondo de Ayuda al Desarrollo* (CIFAD), presidida por el Secretario de Estado de Comercio (dependiente del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio).

La política pública española de cooperación para el desarrollo se inicia con la puesta en marcha, en 1984, del *Plan de Cooperación Integral con Centroamérica*. En 1985 se creó la *Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica* (SECIPI), instancia política responsable de la dirección, programación, control y evaluación de la ayuda, integrada en el Ministerio de Asuntos Exteriores —hoy en día convertida en *Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional*, SECI—. Un año más tarde se estableció la *Comisión Interministerial de Cooperación Internacional* (CICI), encargada de coordinar las acciones de los distintos ministerios partícipes en la cooperación española.

En 1988 se creó la *Agencia Española para la Cooperación Internacional* (AECI) —dependiente de la SECI—, que es la institución ejecutora de la política de ayuda bilateral de carácter no reembolsable y del *Fondo para la Concesión de Micro-*

<sup>5</sup> Los créditos FAD son créditos concesionales, ligados directa o indirectamente a la adquisición de bienes y servicios españoles por parte del beneficiario.

ESQUEMA 1  
 Marco institucional de la cooperación española



Fuente: Elaboración propia.

créditos (FCM). A su vez se ha ido implantando una red de *Oficinas Técnicas de Cooperación* (OTC) en los países prioritarios para la cooperación española, dependientes de las respectivas embajadas, intensificándose los contactos con los socios para poder identificar, gestionar, evaluar y seguir las actuaciones.

En 1988 se instauró también la *Oficina de Planificación y Evaluación* (OPE), actualmente transformada en *Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo* (SGPEPD), que asiste técnicamente a la SECI en las tareas de planificación, seguimiento y evaluación, coordina las relaciones externas con los Organismos Internacionales —principalmente con el CAD— y elabora el *Plan Anual de Cooperación Internacional* (PACI) y el correspondiente informe de seguimiento (PACI-Seguimiento).

En consonancia con el proceso de descentralización política y administrativa del Estado español, desde finales de la década de los años ochenta las *Comunidades Autónomas* (CCAA) y los *Entes Locales* (EELL) han desarrollado un sistema complementario de cooperación —la llamada *cooperación descentralizada*—, que amplía el modelo español, si bien plantea ciertos retos de

coordinación y coherencia de políticas. Por este motivo, se creó la *Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo* como órgano consultivo y de coordinación, concertación y colaboración entre las distintas instancias de la Administración pública que participan en la AOD (Administración General del Estado, CCAA y EELL)<sup>6</sup>.

En 1995 se estableció el *Consejo de Cooperación al Desarrollo*, instancia consultiva en la que participan los principales agentes involucrados en la cooperación y a través del que se inició el desarrollo de un marco legal que regulase específicamente la acción pública del Estado en este ámbito; marco que debía determinar las relaciones entre las políticas de cooperación y la política exterior, de seguridad y comercial, y fijar claramente los principios y los objetivos que la orientan. Finalmente fue aprobada la *Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, que formaliza la voluntad de la nación española de «[...] colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra» (exposición de motivos, I, antecedentes). En concreto, la Ley establece como objetivo central de la cooperación española la «erradicación de la pobreza en el mundo en todas sus manifestaciones» (artículo 1) y acota las actuaciones que se corresponden con una política pública de cooperación para el desarrollo (artículos 1 a 7). Se concibe al ser humano —en su dimensión individual y colectiva— como protagonista y destinatario último de la política de cooperación; se reconoce la necesidad de promover mediante esta política los derechos humanos, la paz, la democracia, la participación ciudadana, la igualdad entre hombres y mujeres y el respeto a la diversidad, así como propiciar un crecimiento económico duradero, humano, social y medioambientalmente sostenible, que favorezca una redistribución equitativa de la renta y que aproveche las capacidades propias de las poblaciones de los países socios. Además, se enfatiza la necesidad de integrar las perspectivas de género y equilibrio medioambiental para poder reducir, de manera duradera, la pobreza.

En suma, el modelo institucional español de cooperación internacional coincide con el de otros países europeos en la vinculación de la instancia responsable de la dirección y coordinación de las políticas de cooperación al Ministerio de Asuntos Exteriores, existiendo un organismo de gestión de los proyectos y programas bilaterales cuyo grado de independencia política difiere notablemente entre los donantes. En cambio, otros países han optado por conceder rango ministerial a la cooperación internacional, como es el caso del DFID británico y el DANIDA danés.

<sup>6</sup> La Comisión está constituida por el Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación (Presidente), la Secretaria de Estado de Cooperación Internacional (Vicepresidenta primera), los titulares de las Secretarías de Estado de Turismo y Comercio e Inmigración y Emigración, de la Secretaría General de la Agencia Española de Cooperación Internacional, de las Direcciones Generales de Financiación Internacional y de Presupuestos (Ministerio de Economía y Hacienda) y representantes de los Ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación, Justicia, Interior, Fomento, Educación y Ciencia, Trabajo y Asuntos Sociales, Agricultura, Pesca y Alimentación, Administraciones Públicas, Cultura, Sanidad y Consumo y Medio Ambiente; el Subdirector General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo; un representante de cada una de las CCAA y de las ciudades de Ceuta y Melilla, y 19 representantes de los EELL.



#### 4. LA AYUDA ESPAÑOLA EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

La denominada *Agenda Internacional de Desarrollo* sienta las bases de un consenso en torno a la necesidad de reducir la pobreza en el mundo. La *Declaración del Milenio* no sólo identifica ocho objetivos de desarrollo, sino que trata también de concretar un acuerdo generalizado sobre cómo avanzar en su consecución a través de una *estrategia de asociación para el desarrollo* (octavo ODM) que pretende articular el sistema de cooperación internacional en torno a los siguientes cuatro principios:

i) La ayuda resulta más eficaz cuando apoya una estrategia de desarrollo concebida y liderada por el Gobierno receptor de los recursos, en colaboración con su sociedad civil y los sectores políticos y sociales. De este modo se entiende que las políticas impuestas por los países donantes y por las Instituciones Internacionales han tendido a fracasar por la falta de *participación* —y compromiso— de los Gobiernos y de las poblaciones receptoras.

ii) La *apropiación*, por parte de los países beneficiados, de los objetivos y las estrategias de desarrollo resulta necesaria para garantizar la eficacia de las actuaciones: los países en desarrollo deben liderar su gestión a través de una relación de *asociación* con los países donantes; asociación que debe basarse en la confianza mutua y la consulta permanente, reduciendo las tensiones propias de las políticas de desarrollo que son unilateralmente impuestas por los donantes.

iii) La eficacia de las políticas de cooperación debe evaluarse en función de los *resultados* obtenidos en los PED (en especial, en relación al impacto ejercido sobre los niveles de vida), en vez de en función del gasto y el número de proyectos realizados (*insumos*).

iv) Un proceso de desarrollo sostenible exige el diseño de *políticas coherentes e integradas a largo plazo*, que incorporen claves económicas, políticas, sociales, culturales y medioambientales.

No obstante, a pesar de los compromisos acordados en 2002 en la *Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo*, y ratificados tres años después en la *Cumbre del Milenio+5*, la movilización de recursos sigue siendo un reto pendiente para la cooperación internacional<sup>7</sup>, demostrando los países donantes del CAD voluntades muy dispares de cumplimiento.

A nivel agregado, la *ayuda oficial al desarrollo* (AOD)<sup>8</sup> desembolsada en 2006 por el conjunto de donantes del CAD ascendió a los 103.940 millones

<sup>7</sup> El compromiso de financiación que había sido alcanzado en 2002 por el conjunto de países donantes del CAD situaría en el 0,26 por 100 la ratio AOD/PNB para el 2006; es decir, por debajo del 0,33 por 100 que se vino destinando hasta 1992, y muy por debajo del *compromiso del 0,7 por 100*: compromiso con más de 30 años de historia, desde que en 1969 lo recomendará el *Informe de la Comisión Pearson*, y lo adoptara NNUU en 1970, y que fue, a su vez, re-ratificado en 1992 por los países de la OECD en la *Cumbre de la Tierra*.

<sup>8</sup> Al objeto de «contabilizar» la contribución financiera de los distintos Estados al sistema de cooperación internacional, el CAD define la AOD como el conjunto de donaciones y préstamos dirigidos a los países y territorios de la lista del CAD de receptores de ayuda (*países en desarrollo*), que son:

a) concedidos por el sector oficial;

b) con el objetivo principal de la promoción del desarrollo económico y el bienestar;

de dólares, lo cual supuso un descenso del 5,1 por 100, en términos reales, respecto de 2005 (truncándose, de hecho, la senda expansiva que se registraba desde 1997)<sup>9</sup>. Consiguientemente, el coeficiente de esfuerzo financiero (AOD/PNB) del conjunto del CAD disminuyó en 3 centésimas porcentuales, pasando del 0,33 por 100 del PNB en 2005 al 0,3 por 100 en 2006<sup>10</sup>. Por su parte, la ayuda suministrada por los países miembros de la UE sumó 58.902 millones de dólares (un 2,7 por 100 más, en términos reales, que el año anterior), alcanzándose el 0,43 por 100 del esfuerzo financiero europeo (si bien se redujo en una centésima respecto del año precedente, aunque se supera holgadamente el compromiso colectivo acordado en Barcelona de alcanzar el 0,39 por 100 en 2006).

Sin embargo, a nivel individualizado, el compromiso ejercido *de facto* por cada uno de los donantes dista sensiblemente de los objetivos previamente acordados en Monterrey, como se puede constatar en los datos del cuadro 1, que muestra el volumen total de AOD neta desembolsada por los países miembros del CAD en 2004, 2005 y 2006, el porcentaje del PNB que esto supuso y los compromisos adquiridos en 2002 (expresados como porcentajes del PNB en el caso de aquellos países que accedieron a delimitarlos). Desde esta perspectiva comparada, tan sólo cinco de los 22 donantes cumplían en 2006 el «veterano» *compromiso del 0,7 por 100* —Suecia, Noruega, Luxemburgo, Holanda y Dinamarca—. En el polo opuesto, nueve países destinaban menos del 0,33 por 100 de su PNB a AOD —Grecia, Estados Unidos, Italia, Portugal, Japón, Nueva Zelanda, Australia, Canadá y España—. No obstante, si comparamos la dinámica de los esfuerzos alcanzados en 2006 con los comprometidos en Monterrey —dentro de la heterogeneidad de sus magnitudes—, tan sólo Grecia, Italia y Portugal parecen no encaminarse hacia la consecución de los mismos. Asimismo, el esfuerzo financiero de diez de los donantes se ha reducido en estos dos últimos años.

En concreto, España fue en 2006 el *octavo* mayor donante por volumen de ayuda de los 22 países del CAD, desembolsando más de 3.800 millones de dólares, lo cual supuso un incremento del 20,3 por 100 respecto a 2005 —tratándose de uno de los incrementos más destacados entre los donantes—. De este modo, se alcanza la histórica cifra del 0,32 por 100 del PNB español —5 centésimas porcentuales más que en el año anterior—, dándose prácticamente cumplimiento al *objetivo mínimo de Monterrey* de alcanzar el 0,33 por 100 en 2006<sup>11</sup>, si bien esta

c) en términos financieros concesionales; en el caso de préstamos, con un elemento de donación de al menos el 25 por 100 (aplicándoles una tasa de descuento del 10 por 100).

Adicionalmente a los flujos financieros, se incluye la cooperación técnica en el cómputo de la AOD. Las donaciones, préstamos y créditos con fines militares son excluidos. Los pagos por transferencia a individuos privados (por ejemplo, por pensiones, compensaciones o indemnizaciones de seguros) no son en general contabilizados (OCDE: CAD, enero de 2007, <http://www.oecd.org/dac>, traducción propia).

<sup>9</sup> Las estadísticas de la AOD se publican con más de un año de retraso. En noviembre de 2006 la SECI publicó las cifras correspondientes al año 2005 en el *PACI-Seguiimiento 2005*, que, a su vez, fueron incorporadas a la base de datos del CAD un mes después. De este modo, en el momento de redactarse este artículo tan sólo se disponía de datos *preliminares* para 2006.

<sup>10</sup> La ayuda fue «excepcionalmente» alta en 2005, debido a las operaciones de alivio de la deuda practicadas a Irak y Nigeria dentro de las negociaciones del Club de París.

<sup>11</sup> Según fuentes de la SECI, las sucesivas revisiones al alza experimentadas por el crecimiento económico español han impedido alcanzar el 0,33 por 100 previsto.

CUADRO 1  
*Distribución del esfuerzo en cooperación internacional  
entre los países miembros del CAD, 2004-2006*

	Millones dólares EEUU <sup>(1)</sup>			% AOD/PNB			%	%	Compromisos Monterrey (% AOD/PNB) <sup>(3)</sup>
	2004	2005	2006	2004	2005	2006	variación 2004-05 <sup>(2)</sup>	variación 2005-06 <sup>(2)</sup>	
Grecia	321	384	384	0,16	0,17	0,16	15,9	-4,1	0,33 en 2006
Estados Unidos	19.705	27.622	22.739	0,17	0,22	0,17	36,5	-20	0,12 en 2006
Italia	2.462	5.091	3.672	0,15	0,29	0,2	101,4	-30	0,33 en 2006
Portugal	1.031	377	391	0,63	0,21	0,21	-64,1	0,6	0,33 en 2006
Japón	8.922	13.147	11.608	0,19	0,28	0,25	51,7	-9,6	—
Nueva Zelanda	212	274	257	0,23	0,27	0,27	18,5	0	0,25 en 2006
Australia	1.460	1.680	2.128	0,25	0,25	0,3	6,7	22,8	0,27 en 2002-03
Canada	2.599	3.756	3.713	0,27	0,34	0,3	31,2	-9,2	0,29 en 2010
<b>España<sup>(4)</sup></b>	<b>2.427</b>	<b>3.018</b>	<b>3.801</b>	<b>0,24</b>	<b>0,27</b>	<b>0,32</b>	<b>19,5</b>	<b>20,3</b>	<b>0,33 en 2006</b>
Alemania	7.534	10.082	10.351	0,28	0,36	0,36	32,9	0,9	0,33 en 2006
Suiza	1.545	1.767	1.647	0,41	0,44	0,39	13,7	-7	0,4 en 2010
Finlandia	680	902	826	0,37	0,46	0,39	29,9	-9,9	0,4 en 2007
Francia	8.473	10.026	10.448	0,41	0,47	0,47	16,8	1,4	0,5 en 2007; 0,7 en 2012
Austria	678	1.573	1.513	0,23	0,52	0,48	127,1	-6	0,33 en 2006
Bélgica	1.463	1.963	1.968	0,41	0,53	0,5	31,5	-2,7	0,7 en 2010
Reino Unido	7.883	10.767	12.607	0,36	0,47	0,52	35,0	13,1	0,4 en 2005-06
Irlanda	607	719	997	0,39	0,42	0,53	15,7	33,7	0,7 en 2010
Dinamarca	2.037	2.109	2.234	0,85	0,81	0,80	1,9	2,9	> 0,7
Holanda	4.204	5.115	5.452	0,73	0,82	0,81	19,8	4,2	0,80
Luxemburgo	236	256	291	0,83	0,82	0,89	5,4	4,9	1 en 2005
Nortuega	2.199	2.786	2.946	0,87	0,94	0,89	13,5	-2,2	1 en 2005
Suecia	2.722	3.362	3.967	0,78	0,94	1,03	24,1	15	1 en 2006
<b>Total CAD</b>	<b>79.410</b>	<b>106.777</b>	<b>103.940</b>	<b>0,26</b>	<b>0,33</b>	<b>0,30</b>	<b>32</b>	<b>-5,10</b>	
Esfuerzo promedio países CAD				0,42	0,47	0,46			
Comisión Europea	8.704	9.390	10.204						
Países UE miembros del CAD	42.767	55.745	58.902	0,35	0,44	0,43		2,70	0,39 en 2006
Países del G7	57.578	80.492	75.138	0,22	0,3	0,26		-8,7	
Países no miembros del G7	21.832	26.285	28.802	0,45	0,5	0,51		6,1	

(1) Desembolsos netos de AOD a precios corrientes y tipos de cambio de mercado.

(2) Teniendo en cuenta tanto la inflación como los movimientos del tipo de cambio.

(3) Sólo para aquellos países que establecieron compromisos.

(4) El compromiso político del Gobierno actual supone alcanzar el 0,33 por 100 del PNB en 2006, el 0,5 por 100 en 2008 y el 0,7 por 100 en 2012. Datos de 2006 preliminares.

Fuente: OCDE, CAD, 2006 y 2007. Elaboración propia.

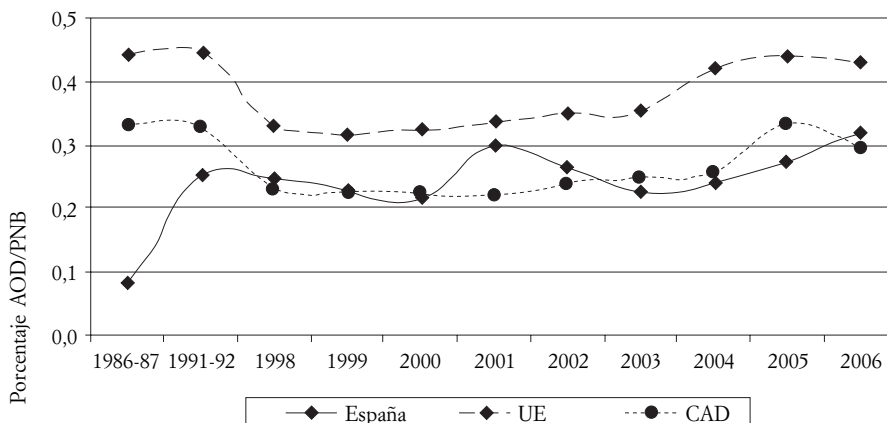
ratio ubica a España como el *noveno* donante «menos generoso». En todo caso, se confirma una senda «creíble» de cumplimiento de los compromisos establecidos por el actual Gobierno socialista: alcanzar el 0,5 por 100 para el año 2008 y el 0,7 por 100 en 2012, en caso de ser reelegido una legislatura más.

Desde la perspectiva comparada de los últimos veinte años (gráfico 1), el esfuerzo financiero realizado por España (coeficiente AOD/PNB) ha seguido una

pauta temporal distinta a la del promedio de los países de la UE y del CAD —que han discurrido, en cambio, parejas, si bien es cierto que la UE aporta más de la mitad de la AOD total, determinando en buena medida la pauta agregada del CAD—. De este modo, el esfuerzo español, tras el incremento cuantitativo considerable experimentado en la década de los años ochenta y primeros noventa, se estancó en torno al 0,25 por 100 hasta el año 2000. Tras un fuerte repunte en 2001 —debido a una operación singular de deuda— y una caída en los dos años siguientes, en 2004 se inició una nueva senda de crecimiento. El esfuerzo español se ha ubicado por debajo del promedio europeo —su entorno inmediato de comparación— en todos los años analizados, aunque se sitúa actualmente por encima del esfuerzo global del CAD —fuertemente influido por la escasa «implicación» de EEUU y Japón—.

GRÁFICO 1

*Evolución del coeficiente AOD/PNB de España, la UE y el CAD*



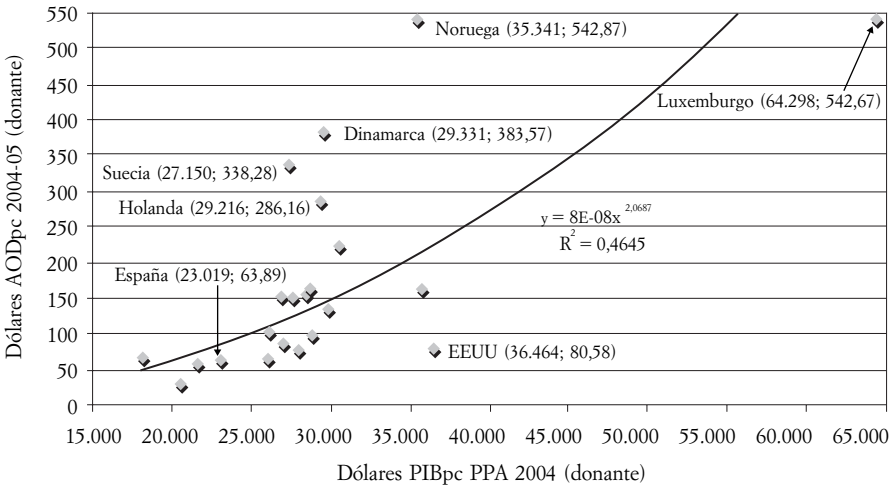
Fuente: OCDE, CAD, 2007. Elaboración propia.

Con todo, diversos estudios han señalado que el compromiso asumido por la cooperación internacional de cara a la consecución de los ODM exige una revitalización del esfuerzo realizado por los distintos países donantes —incluida España—. Según estimaciones del equipo del *UN Millennium Project* dirigido por Jeffrey Sachs, el coste de dicha tarea habría requerido aumentar la cifra global de AOD hasta alcanzar los 135.000 millones en 2006 —frente a los 103.940 millones finalmente desembolsados—, incrementándose paulatinamente hasta los 152.000 millones en 2010 y los 195.000 millones en 2015<sup>12</sup>. Con las cifras en la mano, estas exigencias resultan a todas luces un reto formidable para la cooperación internacional.

<sup>12</sup> UN Millennium Project, *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, United Nations Development Programme, Nueva York, 2005, disponible en <http://www.unmillenniumproject.org/reports/index.htm>.

Conviene tener presente que las comparaciones anteriores no están ponderando los muy dispares niveles de desarrollo existentes entre los 22 países donantes del CAD (que discurrieron, en 2004, entre los 20.407 dólares de renta *per capita* PPA de Grecia y los 64.298 dólares de Luxemburgo). Por lo tanto, sería preciso evaluar la «progresividad» con la que se reparte entre los donantes el esfuerzo por financiar el sistema de cooperación internacional. Un procedimiento posible es evaluar el grado de asociación existente entre el esfuerzo realizado por habitante en cada uno de los países (el promedio de desembolsos netos de AOD *per capita* en el bienio 2004-2005) en relación a su nivel de vida (medido en términos del PIB *per capita* PPA en 2004). La regresión lineal inscrita en el gráfico 2 trata de modelizar la equidad en el reparto de las aportaciones<sup>13</sup>. Pues bien, según este análisis

GRÁFICO 2  
*Progresividad del reparto del esfuerzo financiero entre los donantes  
 (AOD per capita frente a PIB per capita PPA)*



Promedio de los desembolsos netos de AOD *per capita* (respecto de la población del país donante) en el bienio 2004-2005.

Fuente: OCDE, CAD, 2007, y Banco Mundial, 2006. Elaboración propia.

los ciudadanos de los países con mayores niveles de vida deberían contribuir proporcionalmente más que los ciudadanos de los países con menores niveles, tal y como correspondería a un *criterio de exacción progresivo*. A pesar de la dispersión de los datos (véase el coeficiente de determinación  $R^2$ ), la recta de regresión sugie-

<sup>13</sup> En concreto, se ha estimado la regresión lineal mediante *mínimos cuadrados ordinarios*, especificándose una función exponencial que caracteriza un principio de reparto progresivo: a medida que crece la renta *per capita* del donante, aumentan más que proporcionalmente los desembolsos de AOD por habitante.

re que España estaría realizando un esfuerzo proporcional a su nivel de renta: es decir, con una renta *per capita* de 23.019 dólares destina 63,9 dólares por habitante a la cooperación internacional, ubicándose muy cerca de la recta de regresión, que delimitaría un reparto progresivo. En contraste, un país nórdico como Noruega estaría realizando un esfuerzo por habitante (543 dólares) más que proporcional a su nivel de renta (35.341 dólares), al igual que sucede con otras naciones de su entorno, como son Dinamarca, Suecia y Holanda. Asimismo, existen países que no responden a este criterio de exacción progresivo, como son EEUU y —en menor medida— Luxemburgo, ambos con altos niveles de renta *per capita* (36.464 y 64.298 dólares, respectivamente), pero «escasas» contribuciones de ayuda por habitante (80,6 y 542,7 dólares, respectivamente).

## 5. EVOLUCIÓN DE LA AOD ESPAÑOLA

La evolución de la AOD española responde, en buena medida, al dinamismo del proceso de gestación institucional. El cuadro 2 permite evaluar dicha evolución en los últimos veinticinco años (1981-2006), en relación tanto al volumen de ayuda movilizado (desembolsos netos de AOD) como al esfuerzo financiero realizado (proporción del PNB destinado a AOD).

Respecto a la evolución del volumen de ayuda, es posible identificar cinco etapas distintas. La primera, que abarca hasta 1988, se caracterizó por la escasez de los recursos y la variabilidad de las magnitudes, que oscilaron entre los 69 millones de dólares de 1983 y los 248 de 1988. En la segunda etapa, que comprende hasta 1992, se experimentó una acelerada expansión de la ayuda, realizándose el máximo desembolso en el último año del periodo (1.518 millones de dólares). La tercera etapa, que se extiende hasta el año 2000, se caracteriza por un relativo estancamiento de los recursos, que oscilan en torno a los 1.200-1.300 millones de dólares; no obstante, en el último año del periodo se produce un marcado retroceso, desembolsándose tan sólo 1.195 millones (cantidad que no se registraba desde 1990). La cuarta etapa comprende los tres años siguientes del siglo XXI, en los que, si bien se produjo un impulso en 2001, las cifras se estancan en los dos años siguientes. Finalmente, podemos identificar una última etapa que coincide con el cambio de Gobierno en España y se caracteriza por un fuerte crecimiento de la ayuda, superándose el volumen histórico de los 2.000 millones de dólares en 2004, y ascendiendo los desembolsos hasta los 3.801 en 2006.

En cuanto a la evolución del coeficiente del esfuerzo financiero (AOD/PNB), éste sigue una senda similar a la anteriormente descrita (de nuevo, cuadro 2). En la primera etapa se registra una marcada variabilidad del esfuerzo, destinándose proporciones entre el 0,04 y el 0,13 por 100 —casi una décima porcentual de variabilidad—. En la segunda etapa —que en este caso se extiende hasta 1994— se produce el impulso de la ratio española, alcanzándose paulatinamente la cifra del 0,28 por 100 en los años 1993 y 1994. No obstante, a partir de 1995 se inicia un marcado retroceso respecto de la dinámica anterior, fluctuando el coeficiente entre el 0,22 por 100 registrado en 1996 y el 0,23 por 100 de 2003<sup>14</sup>. De

<sup>14</sup> Si bien es cierto que en 2001 se alcanza la cifra del 0,3 por 100 del PNB, ésta fue producto de una operación coyuntural de condonación de parte de la deuda histórica que Guatemala mantenía con España por la adquisición de una empresa papelera, GELGUSA, que superó los 400 millones de euros.

CUADRO 2  
Evolución de la AOD española de 1981 a 2006  
(millones de dólares y porcentajes)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992		
	I ETAPA													
\$ AOD bilateral	206	164	57	110	129	59	114	158	265	633	761	1.100		
AOD multilateral	32	72	12	25	40	145	118	90	277	332	501	419		
Total AOD	238	236	69	135	169	203	231	248	541	965	1.262	1.518		
AOD/PNB	0,13	0,13	0,04	0,08	0,1	0,09	0,08	0,07	0,14	0,2	0,24	0,27		
% AOD bilateral	86,6	69,5	82,6	81,5	76,2	28,8	49,2	63,6	48,9	65,6	60,3	72,4		
AOD multilateral	13,4	30,5	17,4	18,5	23,8	71,2	50,8	36,4	51,1	34,4	39,7	27,6		
Total AOD	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100		
	II ETAPA													
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006*
	III ETAPA													
\$ AOD bilateral	936	854	816	888	765	838	829	720	1.150	998	1.151	1.400	1.863	2.085
AOD multilateral	367	450	532	364	469	538	534	475	588	714	810	1.037	1.155	1.716
Total AOD	1.304	1.305	1.348	1.251	1.234	1.376	1.363	1.195	1.737	1.712	1.961	2.437	3.018	3.801
AOD/PNB	0,28	0,28	0,24	0,22	0,24	0,24	0,23	0,22	0,3	0,26	0,23	0,24	0,27	0,32
% AOD bilateral	71,8	65,5	60,5	70,9	62	60,9	60,8	60,3	66,2	50,3	58,7	57,5	61,7	54,9
AOD multilateral	28,2	34,5	39,5	29,1	38	39,1	39,2	39,7	33,8	41,7	41,3	42,5	38,3	45,1
Total AOD	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
	IV ETAPA													
	V ETAPA													

Desembolsos netos de AOD (millones de dólares corrientes) y participación de la AOD total en el PNB.

\* Segun cifras avanzadas por la SECI: Seguimiento-PACI 2006.

Fuente: OCDE, CAD, 2007. Elaboración propia.

nuevo, los tres últimos años de información disponible apuntan hacia una tendencia creciente del esfuerzo financiero, ascendiendo al 0,24 por 100 en 2004 y al 0,32 por 100 en 2006, acorde con los compromisos de financiación del desarrollo asumidos por el Gobierno de España.

## 6. COMPOSICIÓN DE LA AOD ESPAÑOLA

El crecimiento inicial de los recursos de la cooperación española respondió a dos factores que no estaban directamente relacionados con los objetivos estrictos de desarrollo, pero que condicionaron la *composición* de la ayuda: la integración de España en la comunidad internacional de donantes y las políticas activas de apoyo a la internacionalización de sus empresas. No obstante, dicha composición se ha modificado a lo largo del tiempo, tal y como refleja la evolución de los distintos componentes de la AOD española: la cooperación bilateral —reembolsable y no reembolsable; vinculada y no vinculada— y la cooperación multilateral.

En primer lugar, la cooperación española se caracterizó en sus primeros años por el escaso peso concedido a la *AOD bilateral no reembolsable (donaciones)*, a pesar de ser la modalidad de ayuda que implica de manera más activa al donante y que resulta menos onerosa para el socio. No obstante, su participación en la AOD se ha incrementado de manera paulatina desde el 40,7 por 100 correspondiente al bienio 1989-1990, hasta el 81 por 100 de 2004-2005, momento en el cual se registra una rectificación importante en la participación de las donaciones en la cooperación española (cuadro 3)<sup>15</sup>.

La prevalencia de la *AOD bilateral reembolsable (préstamos)* se debió a la dependencia histórica de la cooperación española respecto de los créditos FAD<sup>16</sup>. En concreto, la participación de estos créditos en la ayuda bilateral fue especialmente elevada hasta el segundo quinquenio de los años noventa (entre 1990-1996 el peso promedio de la ayuda reembolsable española fue del 40,8 por 100; cuatro veces más que el 10 por 100 de promedio de los países del CAD).

Asimismo, como consecuencia de este alto componente de AOD reembolsable, las diferencias entre los desembolsos brutos y netos de la cooperación española resultan especialmente elevadas en comparación con el resto de países donantes del CAD<sup>17</sup>. En promedio, entre 2000 y 2005 los desembolsos brutos de España fueron un 20 por 100 mayores que los desembolsos netos, frente al 15 por 100 correspondiente a los donantes de la UE y al 18 por 100 de los países del CAD

<sup>15</sup> Se recurre al promedio de pares de años consecutivos para suavizar la alta variabilidad interanual de la ayuda española. Los bienios indicados se corresponden con distintas legislaturas de gobierno en España.

<sup>16</sup> El presente análisis de los créditos FAD se circunscribe únicamente a su actividad bilateral y desde la perspectiva de su cómputo en la AOD. Para un análisis en profundidad de este instrumento debe tenerse en cuenta además que, junto con los créditos bilaterales, el FAD realiza gran parte de las contribuciones españolas a los Organismos Financieros Internacionales. La publicación del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio *La actividad del FAD en 2005* ofrece una visión más completa de las operaciones formalizadas cada año.

<sup>17</sup> Mientras que los compromisos y los desembolsos brutos de ayuda son estrictamente positivos, los desembolsos netos pueden ser negativos debido a la amortización de las deudas computadas como AOD.



CUADRO 3

*Evolución de la AOD bilateral española: reembolsable y no reembolsable  
(millones de dólares y porcentajes)*

	1989-90	1994-95	1998-99	2002-03	2004-05
<b>AOD bilateral</b>	<b>298,89</b>	<b>728,51</b>	<b>973,8</b>	<b>1.282,24</b>	<b>2.004,89</b>
\$ No reembolsable	121,74	394,86	660,16	853,73	1.623,75
Reorganización deuda	—	64	120,9	141,03	599,58
Reembolsable	177,15	333,65	313,74	428,51	381,11
<b>AOD bilateral</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
% No reembolsable	40,73	54,2	67,79	66,58	80,99
Reorganización deuda	—	8,78	12,41	11	29,91
Reembolsable	59,27	45,8	32,22	33,42	19,01

Desembolsos brutos de AOD en millones de dólares corrientes.

La cantidad total de las operaciones de deuda incluyen las siguientes cuentas de la tabla DAC.1, «Desembolsos y compromisos de flujos oficiales y privados»: (75) Condonación de deuda, total + (94) Otras acciones sobre la deuda + (140) Reorganización de préstamos (comunicado de la *Oficina Estadística del CAD*).

Porcentajes calculados respecto del total de AOD bilateral bruta.

Fuente: OCDE, CAD, 2007. Elaboración propia.

(cuadro 4). Si bien España ha tendido a reducir el saldo neto de los préstamos (registrándose un importe negativo en 2005), esta cifra se aleja sensiblemente del comportamiento agregado del CAD y, especialmente, de la UE (donde el ritmo de reembolsos en los últimos seis años ha sido muy superior al de concesión de nuevos créditos). Más en concreto, la ratio de concesión de nuevos créditos respecto de las donaciones fue, en promedio entre 2000 y 2005, del 39 por 100 en el caso de la AOD española, 20 puntos porcentuales más que en el caso del CAD y 28 más que la UE.

Esta peculiar composición de la ayuda española ha motivado diversas críticas<sup>18</sup>, advirtiéndose una serie de consecuencias «perniciosas» para el sistema de cooperación español, tales como la «desnaturalización» de la ayuda y la desconexión con el resto de los objetivos e instrumentos de la cooperación internacional —en la medida en que se priman los intereses comerciales del donante sobre los intereses de desarrollo de los receptores—, la redundancia en el uso de recursos especialmente onerosos para los PED —generadores, por tanto, de deuda—, la restricción de la libertad del beneficiario —debido a la vinculación de algunos créditos a la adquisición obligatoria de bienes y servicios españoles— y la divergencia de intereses geográficos que «distorsionan» las prioridades de la cooperación española<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Véanse, entre otros, Alonso *et al.*, *op cit.*, 1999; C. Gomez Gil, *El comercio de la ayuda al desarrollo: historia y evaluación de los créditos FAD*, Consejo Local para la Cooperación y la Solidaridad, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Madrid, 1996; M. Lorente y M. Arias, «Créditos FAD: de nuevo en el punto de mira», en *La realidad de la ayuda 2004-2005*, Intermón Oxfam, Barcelona, 2004, y OECD, CAD, *Development co-operation review: Spain*, OECD, Development Assistance Committee, París, 1998 y 2002.

<sup>19</sup> A este respecto, véase S. Tezanos, «La especialización geográfica de la cooperación

CUADRO 4  
Desembolsos brutos y netos de AOD bilateral  
(millones de dólares y porcentajes)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Promedio 2000-05
<i>España</i>							
AOD neta	720,21	1.149,53	998,47	1.151,35	1.400,24	1.862,95	
Préstamos netos	117,46	183,9	229,2	213,16	173,1	-157,41	
AOD bruta	913,13	1.264,51	1.157,73	1.406,75	1.647,29	2.362,43	
Donaciones	602,75	965,63	769,27	938,27	1.227,14	2.020,36	
Préstamos concedidos	310,38	298,88	388,46	468,56	420,15	342,07	
Ratio AOD <sub>bruta</sub> /AOD <sub>neto</sub>	1,27	1,1	1,16	1,22	1,18	1,27	1,2
Ratio préstamos/donaciones	0,51	0,31	0,5	0,5	0,34	0,17	0,39
<i>CAD</i>							
AOD neta	36.064,18	35.123,52	40.752,20	49.755,38	54.282,18	82.133,27	
Préstamos netos	-382,07	-425,69	-690,77	-1.032,28	-974,27	-1.489,45	
AOD bruta	42.084,47	41.121,16	47.753,88	60.122,68	66.547,77	92.442,69	
Donaciones	33.039,68	33.521,8	39.813,34	50.907,78	57.222,48	83.109,12	
Préstamos concedidos	9.044,79	7.599,36	7.940,54	9.214,9	9.325,29	9.333,57	
Ratio AOD <sub>bruta</sub> /AOD <sub>neto</sub>	1,17	1,17	1,17	1,21	1,23	1,13	1,18
Ratio préstamos/donaciones	0,27	0,23	0,2	0,18	0,16	0,11	0,19
<i>Países UE miembros del CAD</i>							
AOD neta	15.326,94	15.852,35	19.214,14	23.904,61	26.051,53	38.509,55	
Préstamos netos	3.024,5	1.601,72	938,86	-1.152,40	-2.940,30	-975,85	
AOD bruta	17.629,5	18.174,67	22.361,49	27.903,47	30.128,14	42.492,76	
Donaciones	15.708,01	16.278,04	19.904,91	24.936,89	27.025,80	39.999	
Préstamos concedidos	1.920,49	1.896,63	2.456,58	2.966,58	3.102,34	2.493,76	
Ratio AOD <sub>bruta</sub> /AOD <sub>neto</sub>	1,15	1,15	1,16	1,17	1,16	1,1	1,15
Ratio préstamos/donaciones	0,12	0,12	0,12	0,12	0,11	0,06	0,11

Fuente: OECD, CAD, 2007. Elaboración propia.

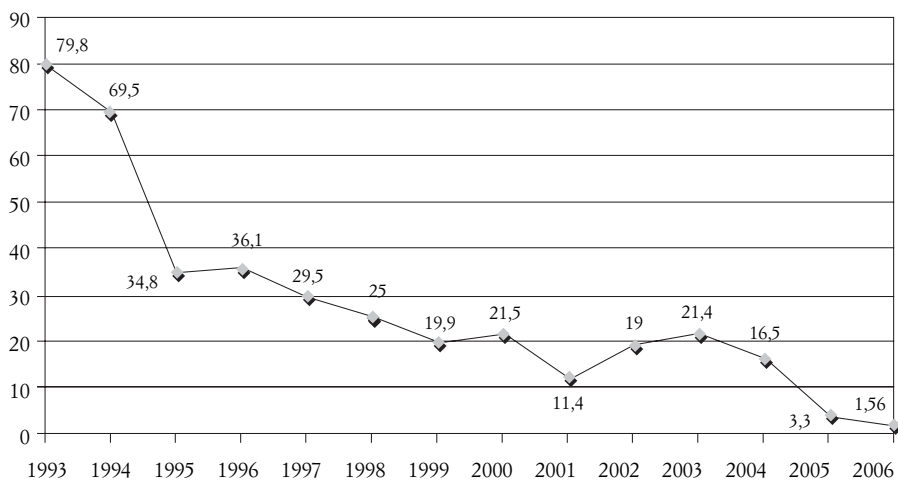
A pesar de todo, Alonso *et al.* (1999) advierten que «[...] la cuestionable orientación de este instrumento en el pasado no necesariamente justifica su supresión: los créditos concesionales pueden ser un instrumento útil al servicio del desarrollo del beneficiario, sin que ello cuestione el eventual interés comercial que también puedan tener para el donante»<sup>20</sup>. No obstante —puntualizan—, es necesario que los créditos FAD se integren y coordinen con el resto de instrumentos, primando los intereses —de desarrollo— del receptor sobre los intereses —comerciales— del donante.

oficial española: del dicho al hecho», *Temas para el Debate*, núm. 150, mayo de 2007, disponible en <http://www.fundacionsistema.es/>, y S. Tezanos, «The Geographical Allocation Pattern of Spanish Official Development Assistance», *Queen Elizabeth House Working Papers*, núm. 152, Universidad de Oxford, 2007b, disponible en <http://www.qeh.ox.ac.uk/dissertation/qehwp>.

<sup>20</sup> *Op cit.*, pág. 45.

En la actualidad, los créditos FAD han perdido peso en la ayuda española, iniciándose un proceso de aproximación a los patrones del resto de donantes europeos; de hecho, una parte del elevado peso que adquirieron en la década de los noventa se debió a una primera etapa en la que el ritmo de concesión de préstamos superaba holgadamente al ritmo de amortización de los mismos. Los acuerdos suscritos en 1991 por los miembros del CAD en el denominado *Paquete Helsinki* establecieron una normativa más restrictiva de concesión de créditos concesionales y selección de países beneficiarios, que ha supuesto para España la obligación de excluir del cómputo a países latinoamericanos como México, Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela —importantes destinatarios de créditos FAD hasta aquel momento—. De este modo, la participación del saldo bilateral neto del FAD en la AOD bilateral se ha reducido paulatinamente desde 1993, si bien en los años 2002 y 2003 se registró un ligero repunte (gráfico 3)<sup>21</sup>. Con todo, en 2006 la participación de los créditos FAD se ubica en el nivel más bajo de su historia, representando el 1,56 por 100 de la ayuda total neta<sup>22</sup>.

GRÁFICO 3  
*Evolución de la participación de los créditos FAD  
en la AOD bilateral española (porcentajes)*



Porcentaje de participación del saldo bilateral neto de los créditos FAD en el desembolso neto de AOD bilateral.

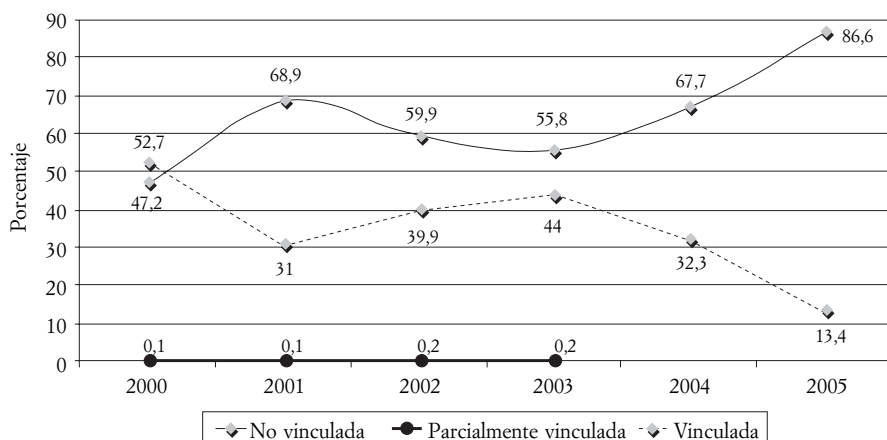
Fuente: MAE, 2006.

<sup>21</sup> Asimismo, desde 1998 la cooperación española incorpora un nuevo instrumento financiero: el *Fondo de Concesión de Microcréditos* (FCM), cuya importancia en la composición de la ayuda ha sido mucho menor que la de los créditos FAD. En los últimos cinco años el FCM apenas ha contribuido al 2 por 100 de la AOD española.

<sup>22</sup> Según cifras avanzadas por la SECI: *Seguimiento-PACI 2006*.

Un aspecto adicional a considerar en la composición de la AOD española es la paulatina reducción de la *ayuda vinculada*, consecuencia, en parte, del menor protagonismo de los créditos FAD<sup>23</sup>. En los últimos seis años, la reducción de la ratio de vinculación ha fluctuado entre el 52,7 por 100 registrado en 2000 y el 13,4 por 100 de 2005 —la cifra más baja de la historia de la cooperación española—, si bien desde 2003 se registra una clara reducción (gráfico 4). Asimismo, hay que destacar la escasa importancia concedida a la vinculación «parcial» de la ayuda, habiéndose eliminado este recurso en los dos últimos años a favor de una mayor presencia de la ayuda no vinculada.

GRÁFICO 4  
*Evolución de la ratio de vinculación de la AOD española (porcentajes)*



Porcentajes calculados respecto del desembolso bruto total de AOD.

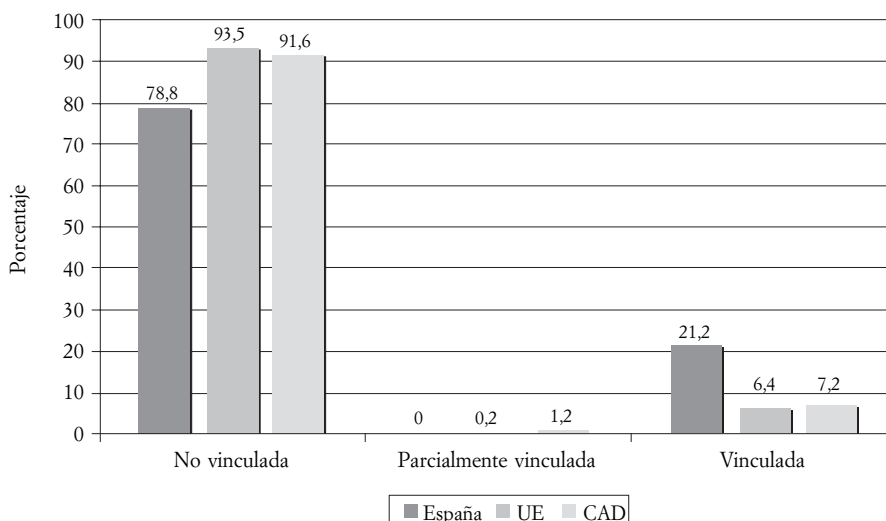
Fuente: OCDE, CAD, 2007. Elaboración propia.

A pesar de este proceso de normalización de la ayuda española, en el bienio 2004-2005 la ratio de vinculación siguió siendo especialmente elevada, situándose, en promedio, en el 21,2 por 100 del total de ayuda bilateral, casi 15 puntos porcentuales por encima de la media correspondiente a los países de la UE, y prácticamente 14 puntos más que la correspondiente al agregado del CAD (gráfico 5). Asimismo, la ayuda parcialmente vinculada continúa teniendo presencia —aunque muy limitada— en la composición de la ayuda de los agregados de donantes analizados, siendo nula en el caso de España.

<sup>23</sup> De acuerdo con los criterios de la Oficina Estadística del CAD, la medición de la ratio de vinculación excluye la cooperación técnica y los costes administrativos.

GRÁFICO 5

*Evolución de la participación de la AOD vinculada respecto del total de ayuda española, 2004-2005 (porcentajes)*



Porcentajes promedio calculados respecto del desembolso bruto total de AOD durante el bienio 2004-2005.

Fuente: OCDE, CAD, 2007. Elaboración propia.

Dada su «variable» influencia en la cooperación española, menciono aparte merecen las *operaciones de alivio de la deuda externa*, dentro de la categoría de ayuda no reembolsable. Su participación en la AOD bilateral española ha crecido de manera notable desde el 8,8 por 100, registrado en el bienio 1994-1995, hasta el 30 por 100 correspondiente a 2004-2005 (de nuevo, cuadro 3)<sup>24</sup>. En la actualidad, la mayor parte de las operaciones españolas consiste en alivios concedidos en el marco de la iniciativa HIPC, a los que hay que añadir, desde 2005, los acuerdos de reestructuración de deuda firmados en el Club de París —entre los que destacan las operaciones de Irak y Nigeria—.

En 2005 el Consejo de Ministros fijó una serie de objetivos prioritarios de la política de gestión de la deuda externa, que refuerzan el compromiso de la cooperación española con las iniciativas de sostenibilidad de la deuda:

i) La ampliación de los compromisos de condonación de la deuda AOD española a los países de la iniciativa HIPC hasta incluir el 100 por 100 de la deuda posterior a la fecha de corte (20 de junio de 1999). De esta manera, el coste previsto para España se incrementa en 356 millones de euros y totaliza 2.200 millones de dólares en valor nominal. Las condonaciones adicionales de deuda se realizarán mediante conversiones por inversiones públicas.

<sup>24</sup> Desde el punto de vista de la contabilidad de la ayuda, el CAD distingue cuatro tipos de operaciones de alivio de la deuda externa: anulación de deuda, reestructuración de deuda AOD, reestructuración de deuda comercial y conversión de deuda.

ii) La fijación y sistematización de unos principios rectores que guíen la política de conversión de deuda, como son: el mantenimiento de relaciones financieras regulares con España y con la comunidad internacional en general; la coherencia y coordinación de la política exterior española en general y, en particular, de la política comercial y financiera mantenida con el país beneficiario; el alivio de la situación de endeudamiento del país afectado; y la consistencia con el marco presupuestario español, teniendo en cuenta su impacto financiero en el FAD. Los fondos liberados por los acuerdos de conversión se destinarán a programas de educación, medio ambiente e infraestructuras, aplicando el principio de soberanía del país beneficiario en su proceso de desarrollo.

iii) La participación de España en las iniciativas de condonación multilateral de deuda. En sus reuniones de Londres y Gleneagles (junio y julio de 2005), los países del G-8 acordaron completar el proceso de alivio de la deuda para los países de la Iniciativa HIPC. Esta propuesta supondrá, para los países beneficiarios que alcancen el «punto de culminación», la cancelación del 100 por 100 de la deuda contraída con el FMI, la Asociación Internacional de Fomento (AIF) del Banco Mundial y el Fondo Africano de Desarrollo. España ha asumido el compromiso de aportar el 1,99 por 100 del coste de la reposición extraordinaria de recursos para la AIF, lo que supone la cantidad de 586,41 millones de euros en el periodo 2007-2044.

Finalmente, la participación de la *cooperación multilateral* en la ayuda española ha sido especialmente variable a lo largo del periodo (de nuevo, cuadro 2), oscilando su cuota respecto de la AOD total entre el 13,4 por 100 (en 1981) y el 71,2 por 100 (cinco años más tarde). La relativamente rápida expansión inicial de los recursos de la cooperación española se debió al proceso de incorporación a los organismos internacionales y, especialmente, a la UE; como consecuencia, el peso de la cooperación multilateral alcanzó su máxima cuota en 1986 (71,2 por 100), canalizándose, en promedio, durante el periodo 1986-1989 el 52,4 por 100 de la AOD a través de organismos internacionales —proporción muy superior al de la UE y el CAD—. Entre 1990 y 2001 no se percibe una planificación sistemática de la participación de la cooperación multilateral, variando ostensiblemente entre el 27,6 por 100 registrado en 1992 y el 39,7 por 100 de 1991 y 2000. No obstante, la ayuda multilateral española se ha revitalizado desde 2002, ubicándose en torno al 40 por 100<sup>25</sup>.

Desde una perspectiva comparativa, durante el periodo 2000-2005, España canalizó, en promedio, de manera relativamente estable, casi dos quintas partes de sus recursos a través de la cooperación multilateral (cuadro 5). Aunque este porcentaje es ligeramente superior al del promedio de los donantes de la UE, resulta 10 puntos porcentuales superior al del conjunto de donantes del CAD, lo cual ubica a España entre los donantes que mayor parte de sus ayudas canalizan a través de organismos internacionales. En concreto, las aportaciones a la cooperación comunitaria europea constituyen el principal rubro de la AOD multilateral española (prácticamente la mitad).

En suma, aunque en los últimos años se ha producido una paulatina normalización de la composición de la AOD española respecto al comportamiento agrega-

<sup>25</sup> Según cifras avanzadas por la SECI, en 2006 aumentó la participación de la ayuda multilateral en la AOD total neta, superando el 45 por 100.

CUADRO 5

*Cuotas de participación de la AOD bilateral y multilateral en la cooperación de España, los países del CAD y de la UE (porcentajes)*

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Promedio 2000-05
<i>España</i>							
AOD bilateral	60,3	66,2	58,3	58,7	57,5	61,7	60,4
AOD multilateral	39,7	33,8	41,7	41,3	42,5	38,3	39,6
AOD EC/AOD multilateral	53,2	51,2	46,8	46,9	44,2	52,4	49,1
AOD Total	100	100	100	100	100	100	100
<i>CAD</i>							
AOD bilateral	67,1	67	69,9	72	68,4	76,9	70,2
AOD multilateral	32,9	33	30,1	28	31,6	23,1	29,8
AOD Total	100	100	100	100	100	100	100
<i>Países UE miembros del CAD</i>							
AOD bilateral	60,6	60,1	64,1	64,4	60,9	69,1	63,2
AOD multilateral	39,4	39,9	35,9	35,6	39,1	30,9	36,8
AOD Total	100	100	100	100	100	100	100

Porcentajes calculados respecto de los desembolsos netos de AOD.

EC: aportaciones a la cooperación comunitaria europea.

Fuente: OCDE, CAD, 2007. Elaboración propia.

do de los países de la UE y el CAD, sigue destacando tanto el mayor énfasis otorgado a la ayuda reembolsable (que en 2005 supuso el 12,3 por 100 de los desembolsos brutos, es decir, casi 5 puntos porcentuales más que la UE y 2,5 puntos porcentual más que el CAD) como el mayor peso concedido a la ayuda multilateral.

## 7. GESTIÓN DE LA AYUDA ESPAÑOLA

El sistema de cooperación español ha sido frecuentemente criticado por su débil estructura institucional y de gestión<sup>26</sup>. No obstante, en los últimos años se ha acometido un esfuerzo relevante para atajar algunas de las debilidades que se manifiestan en cuatro aspectos concretos:

En primer lugar, la cooperación española ha sido criticada por la escasa *coordinación existente entre los organismos partícipes* y la insuficiente *integración de los instrumentos empleados*. En 2005, 14 Ministerios, 17 Comunidades Autónomas, así como múltiples Entes Locales, Universidades y otras entidades públicas financian actividades computables como AOD, coordinados difícilmente por el CICI.

<sup>26</sup> Véanse Alonso *et al.*, *op cit.*, 1999; Martínez-González Tablas, *Visión global de la cooperación para el desarrollo: la experiencia internacional y el caso español*, Icaria, Barcelona, 1995, e Intermón-Oxfam, *La Realidad de la Ayuda*, Barcelona, 2002, 2003 y 2004, entre otros.

No obstante, la participación de los distintos Ministerios se ha ido concentrando en torno a los dos principales actores de la cooperación española: el *Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación* —responsable de la ayuda bilateral no reembolsable, los microcréditos y las aportaciones a los organismos internacionales no financieros (OINF)— y el *Ministerio de Economía* —responsable de las operaciones de deuda externa y las aportaciones a la cooperación comunitaria europea y a los organismos internacionales financieros (OIF)<sup>27</sup>—. Este fenómeno de «bicefalía» en la cooperación española<sup>28</sup> se ha traducido en una insuficiente integración entre los principales instrumentos que gestionan los respectivos Ministerios. No obstante, si bien el Ministerio de Economía aporta hoy en día el grueso de la AOD, el Ministerio de Exteriores participa activamente en su gestión y seguimiento, ya que, de acuerdo con la Ley de Cooperación Internacional, es el genuino encargado de planificar y coordinar las acciones de los distintos agentes de la cooperación.

En segundo lugar, la cooperación española carecía de una *estrategia a medio plazo* que guiara una planificación suficientemente eficaz de las acciones. La OPE —ahora SGPEPD— tenía limitadas sus funciones a dos tareas concretas: la adjudicación y el seguimiento contable de las subvenciones otorgadas a las ONGD y la elaboración de los *Planes Anuales de Cooperación Internacional*, que, aunque constituyen los principales documentos de previsión presupuestaria, no tienen una función planificadora específica<sup>29</sup>. Además, el marco temporal anual empleado en las previsiones constituía un periodo excesivamente breve para una eficaz programación de las acciones de cooperación, siendo necesaria su reorientación hacia el medio y largo plazo. Estas carencias estratégicas se han visto paliadas con la introducción del *Plan Director de la Cooperación Española* como instrumento de planificación cuatrienal, puesto que aporta un componente estratégico a la ayuda, definiendo los criterios y objetivos inspiradores de las acciones, al tiempo que delimita el programa de intervenciones y los compromisos presupuestarios necesarios. Asimismo, el Plan Director establece los criterios para la asignación geográfica de la AOD bilateral de cara a aumentar su eficacia y mejorar la coordinación entre los actores.

Un tercer aspecto destacable es la subsanación de las debilidades relativas al seguimiento y control de las etapas de vida de un proyecto (identificación, formulación, seguimiento y evaluación). Con tal fin, se adaptó una metodología unitaria de proyectos para la AECI —el denominado *enfoque del marco lógico*—, que puede ser extendida a otras instancias de la Administración Autonómica y Local, y se elaboró una metodología para la evaluación de la cooperación española. No obstante, la evaluación realizada por el CAD (2002) de la ayuda española aconsejó avanzar en la implementación de indicadores de programación y evaluación de las actuaciones en relación a su aportación a los ODM, para dotar así a la cooperación española de un enfoque más orientado a la consecución de resultados cuantificables. En esta línea, el PACI-Seguimiento 2005 incluyó por primera vez

<sup>27</sup> No obstante, ambos Ministerios difieren en sus capacidades de gestionar autónomamente los fondos: en concreto, el Ministerio de Economía actúa como Tesorero del Estado, en tanto que buena parte de sus fondos constituyen aportaciones a la UE, a OIF y a acuerdos multilaterales de alivio de la deuda externa, no teniendo autonomía para delimitar los contenidos de estos capítulos.

<sup>28</sup> Alonso *et al.*, *op cit.*, 1999.

<sup>29</sup> De hecho, las variaciones de los datos reales respecto de los presupuestados han sido notablemente elevadas —en ocasiones, por encima del 30 por 100—.



un capítulo orientado a evaluar la asignación de la AOD en función de los ODM, si bien aún queda pendiente la elaboración de indicadores cuantificables de la eficacia de las actuaciones.

Por último, ha sido criticada la *falta de personal técnico cualificado en la Administración*<sup>30</sup>. En concreto, la naturaleza jurídica de la AECE —regida por un estatuto de Organismo Autónomo de la Administración adscrito al Ministerio de Exteriores— dificultó la contratación de personal especializado y dificultó la asignación de recursos y el manejo adecuado de los fondos; como consecuencia, la responsabilidad de la gestión recayó generalmente sobre funcionarios del cuerpo diplomático, que en ocasiones carecían de la preparación adecuada en materia de cooperación internacional, habiendo sido necesario acudir, en muchas ocasiones, a la contratación externa, ralentizando la actividad y el seguimiento de las estrategias de la Agencia. No obstante, la cooperación española se ha dotado en los últimos años de mayores recursos humanos y materiales, siendo notable el incremento de plantilla experimentado desde 2004 por la AECE y la SECI<sup>31</sup> —buena parte de la cual, no obstante, es de contratación externa—.

## 8. AGENTES DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

Desde sus inicios en la década de los años ochenta, la cooperación española se ha concebido como una política pública centralizada por la Administración General del Estado. No obstante, con el tiempo un elenco de nuevos agentes ha ido cobrando una importancia creciente.

En primer lugar, tal y como se mencionó anteriormente, prácticamente todos los Ministerios contribuyen a la AOD española, si bien el grueso de los recursos lo gestionan el *Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación* y el *Ministerio de Economía*. Durante el periodo 2000-2005 estos dos Ministerios aportaron, en promedio, el 21,5 y el 55,2 por 100 de los recursos, respectivamente (cuadro 6)<sup>32</sup>. El *Ministerio de Industria, Turismo y Comercio* es el tercer Ministerio por volumen de ayuda desembolsado en 2005, debido a que desde el año 2004 gestiona los créditos FAD, cuyo saldo neto se ha reducido en los dos últimos años.

El *Ministerio de Defensa* cobró una importancia creciente a finales de los años noventa y entre 2000 y 2005 ha concentrado una cuota promedio de participación en los recursos del 2,5 por 100. No obstante, su papel en la AOD y la eficacia de sus actuaciones han sido frecuentemente cuestionados desde diversas instancias, considerándose que los recursos canalizados por esta vía no están optimizados, ni respaldan claramente el propósito de contribuir al desarrollo, sino que más bien responden a los intereses políticos y geoestratégicos —más o menos coyunturales— del donante. Su participación se ha reducido en los últimos años como consecuencia de la metodología incorporada por el CAD en 2005 para la contabilidad de las contribuciones financieras a *operaciones de mantenimiento de la paz* de NNUU. Estas dejan de ser computables como AOD, por considerarse

<sup>30</sup> Véanse, entre otros, OCDE, CAD, *op cit.*, 1998 y 2002; Alonso *et al.*, *op cit.*, 1999, e Intermón-Oxfam, *op cit.*, varios años.

<sup>31</sup> Información directa de fuentes oficiales de la SECI.

<sup>32</sup> La cuota promedio de participación del Ministerio de Economía se obtiene de agregar la AOD gestionada anteriormente por el Ministerio de Economía y el Ministerio de Hacienda.

CUADRO 6  
Evolución de las cuotas de participación de los distintos agentes  
en la AOD española (porcentajes)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Promedio 2000-05
Ministerio de Economía <sup>(1)</sup>	20,06	45,3	31,32	28,4	50,6	56,8	55,23
Ministerio de Hacienda	29,01	18,81	24,25	26,8	—	—	
Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación <sup>(2)</sup>	25,61	19,3	22,38	21,69	19,24	20,53	21,46
Ministerio de Industria, Turismo y Comercio <sup>(1)</sup>	—	—	—	—	9,59	2,48	6,04
Ministerio de Defensa	3,95	2,15	3,23	2,36	1,65	1,55	2,48
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	1,64	1,13	1,38	1,68	1,25	1,1	1,36
Ministerio de Educación y Ciencia <sup>(3)</sup>	2,55	1,85	1,95	1,54	0,46	0,37	1,45
Ministerio de Medio Ambiente	0,04	0,01	0,08	0,11	0,03	0,26	0,09
Ministerio de Sanidad y Consumo	0,1	0,06	0,1	0,12	0,21	0,25	0,14
Resto Admón. General del Estado	1,25	1,14	0,93	0,79	1,24	0,81	1,03
Total Admón. General del Estado	84,21	89,74	85,62	83,5	84,26	84,14	85,25
Total Comunidades Autónomas	8,92	5,81	9,49	11,38	11,15	10,96	9,62
Total Entidades Locales	6,87	4,45	4,9	5,13	4,59	4,89	5,14

Porcentajes calculados sobre la AOD neta total (bilateral y multilateral).

<sup>(1)</sup> Hasta 2003, el Ministerio de Economía gestionaba los créditos FAD y desde 2004 los gestiona el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. Desde 2004 el Ministerio de Economía pasa a gestionar las contribuciones a la UE y a OIF, gestionadas previamente por el Ministerio de Hacienda. Promedio 2000-2005 de la AOD agregada del Ministerio de Economía y el Ministerio de Hacienda.

<sup>(2)</sup> El Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación gestiona el FCM.

<sup>(3)</sup> Hasta 2003 incluye la AOD gestionada por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y por el Ministerio de Ciencia y Tecnología.

Fuente: MAE, 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005. Elaboración propia.

que no ofrecen el detalle suficiente como para discernir los gastos estrictamente militares de aquellos cuyo fin principal es promover el desarrollo <sup>33</sup>.

En segundo lugar, si bien la *Administración General del Estado* aporta el grueso de la AOD (en torno al 85,3 por 100 entre 2000 y 2005), las ayudas canalizadas por las *Administraciones Autonómicas y Locales* —la denominada «cooperación descentralizada»— se configura como una instancia de creciente importancia en la cooperación española, habiendo canalizado en promedio en este periodo el 14,7 por 100 de la AOD española, siendo el 9,6 por 100 responsabilidad de las CCAA —que aportaron 6 de los 55,6 euros por habitante desembolsados por el conjunto de los agentes de la cooperación española en 2005— y el 5,1 por 100

<sup>33</sup> Este criterio no es aplicable a la participación del Ejército español en las misiones de Kosovo, Bosnia-Herzegovina y Afganistán, ya que, en estos casos, el Ministerio de Defensa sí detalla los gastos computables como AOD. El reciente estudio realizado por el Secretariado del Grupo de Estadísticas del CAD permite computar el 6 por 100 de estas contribuciones a partir de 2006.

restante de los EELL —categoría que incluye el conjunto de Municipios, Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares españoles—.

Su enriquecedora contribución a la cooperación española ha sido reconocida en los dos Informes de evaluación del CAD<sup>34</sup>, en la medida en que aporta modelos institucionales, modos de gestión y enfoques diversos, e implica de manera más directa y cercana a los ciudadanos. Empero, la falta de personal técnico capacitado y de recursos financieros suficientes ha mermado, en ocasiones, su eficacia, a lo que se une la ya referida escasa coordinación con la cooperación estatal y los dispares niveles de aportación de las distintas CCAA y EELL<sup>35</sup>.

La cooperación descentralizada canaliza la mayor parte de sus ayudas a través de intervenciones cofinanciadas por ONGD. Con la intención de hacer estas ayudas más previsibles, complementarias y efectivas, tanto las CCAA como los EELL están desarrollando Planes Directores y bases de subvenciones específicas para dotarse de una orientación estratégica a largo plazo.

En tercer lugar, las *organizaciones no gubernamentales de desarrollo* (ONGD) han adquirido una especial relevancia en la cooperación española gracias a los programas de subvenciones de las distintas instancias de la Administración del Estado. En los años setenta existía un número reducido de ONGD en España, casi todas ellas de carácter confesional; sin embargo, a partir de la década de los ochenta se amplía su número y su naturaleza, existiendo en la actualidad más de 400 organizaciones agrupadas en una plataforma única, la *Coordinadora Estatal de ONGD* (CONGD). En comparación con las instancias públicas, se considera que las ONGD disponen de estructuras organizativas más flexibles, mayor agilidad operativa y mayor capacidad de acceso a las comunidades destinatarias; además, son las principales organizaciones a través de las cuales se implica la sociedad civil en la cooperación internacional. Por estas razones, con una adecuada programación y coordinación, pueden constituir un instrumento eficaz de actuación para la aplicación y el desarrollo de programas y proyectos en el campo humanitario, social y de pequeña producción.

En comparación con las ONGD que operan en otros países del CAD, las españolas presentan todavía un tejido institucional relativamente frágil, en parte debido a la relativa juventud del sistema de cooperación español. Dos son las debilidades más destacables. De una parte, las limitadas fuentes de financiación propias, que las hacen depender en buena medida de las subvenciones de la Administración concedidas a través de concursos públicos —que, en opinión de algunas ONGD, no son siempre suficientemente transparentes y burocráticamente ágiles—, restringiendo su independencia política y desviando muchos esfuerzos hacia actividades de tipo burocrático<sup>36</sup>. De otra parte, se ha destacado la escasa

<sup>34</sup> OCDE, CAD, *op cit.*, 1998 y 2002.

<sup>35</sup> En términos de esfuerzo presupuestario, en 2005 la ratio de AOD respecto de los gastos consolidados de las CCAA, en conjunto, fue del 0,2 por 100. Navarra es, al igual que en años anteriores, la Comunidad que realizó un mayor esfuerzo presupuestario (0,53 por 100). Castilla-La Mancha, Baleares y País Vasco alcanzaron ratios superiores al 0,4 por 100. Las CCAA menos comprometidas con la AOD fueron Canarias, Murcia y Galicia, todas ellas con ratios inferiores al 0,1 por 100.

<sup>36</sup> Las ONGD españolas no sólo optan a las subvenciones de la Administración Central, también acceden a la financiación de las entidades locales y autonómicas, a distintas líneas de financiación de la política comunitaria europea de cooperación y a las subvenciones de las Cajas de Ahorro.

especialización técnica de las actividades realizadas por ciertas ONGD que han tratado de operar —poco eficientemente— en diversas esferas, ralentizando su proceso de especialización, y embarcándose —en ocasiones— en múltiples proyectos desarrollados en paralelo y sin conexión con los planes públicos de Gobiernos y Administraciones.

Si bien la cooperación internacional debe concebirse como una función pública que ha de ejercer el Estado, la participación de las ONGD en la cooperación española ha sido reconocida como un elemento de riqueza y diversidad, que ha contribuido a paliar algunas de las carencias institucionales, humanas y técnicas del sistema público<sup>37</sup>. Con todo, España es el tercer país del CAD que mayor parte de sus recursos canaliza a través de las aportaciones públicas a las ONGD, que en el bienio 2004-2005 supusieron el 16,4 por 100 de los desembolsos netos de AOD, porcentaje tan sólo superado por Noruega e Irlanda (gráfico 6)<sup>38</sup>. En el extremo opuesto, Francia, Portugal, Italia y Japón son los países que menos ayuda canalizan a través de este tipo de organizaciones, con porcentajes inferiores al 2 por 100.

En el caso de la cooperación española, las CCAA, los EELL, la AECI y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales canalizan una parte sustancial de su AOD a través de proyectos cofinanciados por ONGD españolas, conformándose un modelo que debe descansar sobre la confianza mutua y la responsabilidad compartida en el desarrollo de una política de cooperación entendida como una política de Estado socialmente asumida.

En 2005, la AECI —que canalizó el 38,3 por 100 de sus desembolsos brutos a través de las ONGD— impulsó, con la participación del sector no gubernamental, una reforma de los instrumentos legales que regulan estas relaciones, inspirada en los principios de colaboración, complementariedad y calidad de la ayuda. Asimismo, se puso en funcionamiento el *Registro de ONGD*, que clasifica más de 1.100 organizaciones, y resulta un requisito previo imprescindible para acceder a la modalidad de los convenios de cooperación, tratándose de mejorar así la calidad de la ayuda a través de la aplicación de los principios que rigen el mecanismo de calificación: objetividad, transparencia, participación, especialización y rigor<sup>39</sup>.

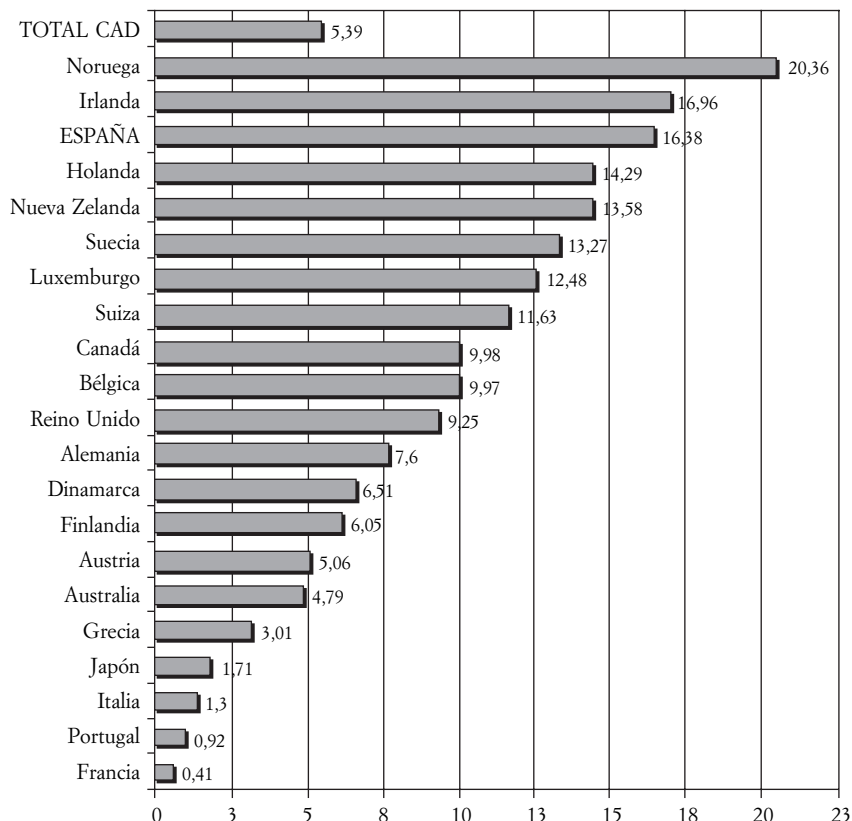
En suma, el importante peso de las ONGD, las CCAA y los EELL en la cooperación española plantea notables retos de planificación estratégica y coordinación de actuaciones para el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, que es, en última instancia, el responsable de garantizar su coherencia.

<sup>37</sup> Alonso *et al.*, *op cit.*, 1999, y CAD, 1998 y 2002.

<sup>38</sup> Según el MAE (2005), en 2005 las subvenciones a las ONGD ascendieron a los 301 millones de euros, lo que supuso el 12,4 por 100 de la AOD neta (el 20,1 por 100 de la AOD bilateral neta).

<sup>39</sup> Disponible en <http://www.aeci.es/05registro/02registro/5.2.4.asp>.

GRÁFICO 6  
*Participación de las ONGD en la cooperación de los países donantes del CAD, 2004-2005 (porcentajes)*



Porcentajes calculados sobre la AOD neta total del bienio 2004-2005.

Fuente: OCDE, CAD, 2007. Elaboración propia.

## 9. CONCLUSIONES: ALGUNOS RETOS DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA PARA EL DESARROLLO

Las causas que motivaron la puesta en marcha del sistema de cooperación internacional continúan aún vigentes. A la persistencia de la pobreza y el subdesarrollo se unen nuevos retos y tensiones Norte-Sur, como son el deterioro medioambiental, la inseguridad internacional y los procesos migratorios, que reclaman una potenciación y mejora de las políticas públicas de desarrollo internacional de los países donantes.

España participa en el sistema de ayuda desde que en 1983 se incorporara como país donante. Para articular su política pública de cooperación internacional ha ido dotándose de un marco jurídico claro y consolidando su modelo institucional. España se ha integrado en los principales organismos e iniciativas multilaterales con competencias en materia de cooperación, y, más recientemente, ha iniciado una senda «creíble» de cumplimiento de los compromisos de financiación del desarrollo. El presente artículo ha pretendido ofrecer un panorama amplio de la dinámica de cambios experimentada por el Estado español; no obstante, esta revisión no ha pretendido ser exhaustiva, habiendo dejado de lado algunos aspectos relevantes de la actuación española, como son los relativos a las estrategias de asignación de recursos, tanto a nivel geográfico (¿con qué países ha tendido a especializarse España?<sup>40</sup>) como sectorial (¿a qué sectores económicos y sociales se han dirigido los recursos?).

En todo caso, a pesar de los notables avances reseñados en las páginas anteriores, y del renovado impulso que ha vivido la cooperación española en los últimos años, siguen existiendo retos relevantes que condicionan la eficacia de nuestra ayuda. A continuación se señalan algunos aspectos que se desprenden de los temas anteriormente desarrollados, cuya mejora debería ser objeto de debate en el futuro<sup>41</sup>:

En primer lugar, respecto a la *gestión de la ayuda*, sigue siendo preciso mejorar los mecanismos de coordinación entre los múltiples actores públicos que contribuyen a la política de cooperación (ministerios y administraciones locales y autonómicas), para dotar de mayor coherencia a las políticas españolas, haciendo primar el objetivo de promocionar el desarrollo internacional sobre otros intereses de tipo comercial, políticos y geoestratégicos.

En esta línea, la ayuda española aumentaría sus niveles de coherencia si las políticas e instrumentos se integrasen bajo el mandato de un único organismo público, con rango ministerial (como sucede en el caso de otros donantes de la UE, como, por ejemplo, el DFID británico o el DANIDA danés), que no se viera afectado, por su propia lógica organizativa, por otros intereses comerciales y de política exterior.

Este esquema organizativo también contribuiría a mejorar los mecanismos de coordinación y planificación estratégica entre los distintos agentes públicos —Administración General del Estado, ONGD, CCAA y EELL—, que estarían orientados por los criterios de desarrollo de un Ministerio de Cooperación Internacional.

Asimismo, se debe seguir avanzando en la dotación de una mayor capacidad técnica a los organismos responsables de la gestión de la ayuda, lo cual requerirá vencer las dificultades de contratación de personal técnico cualificado y reducir el recurso a la contratación externa.

En segundo lugar, respecto a la *composición de nuestras ayudas*, se debería continuar avanzando en la convergencia con el patrón del resto de países donan-

<sup>40</sup> Véanse a este respecto J. A. Alonso, «Especialización sectorial y geográfica de la ayuda española», *Revista de Información Comercial Española*, núm. 778, 1999, págs. 119-142; S. Tezanos, *¿Es progresiva la distribución geográfica de la ayuda española?*, Colección Escuela Diplomática, núm. 10, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2006, págs. 131-166; S. Tezanos, *op cit.*, 2007a, y S. Tezanos, *op cit.*, 2007b.

<sup>41</sup> Un debate reciente sobre la situación y retos de la cooperación española se encuentra en la revista *Temas*, núm. 150, mayo de 2007, disponible en [www.fundacionsistema.com](http://www.fundacionsistema.com).

tes de la UE, consolidando el carácter preferentemente no reembolsable de los recursos y reduciendo las ayudas que resultan más onerosas para los países socios.

El marcado carácter multilateral que han adquirido las ayudas españolas en los últimos años requerirá una política internacional más coherente y ambiciosa, en la que España desempeñe un papel político equivalente al de sus contribuciones financieras.

En tercer lugar, respecto a las *magnitudes de ayuda*, España ha iniciado una senda de crecimiento acorde con su nivel de desarrollo, en la que la mayor dotación de recursos deberá estar correctamente programada e integrada en la estrategia de cooperación española. No obstante, la revitalización de la ayuda española se ubica en un contexto de notables discrepancias entre los esfuerzos financieros realizados por los distintos donantes del CAD; contexto en el que —según las estimaciones del *UN Millennium Project*— la consecución de los ODM requiere una inversión formidable en AOD. Ante este reto España no sólo deberá cumplir sus propios objetivos, sino que tendrá también que asumir un papel activo en la promoción de una efectiva asociación para el desarrollo internacional y la revitalización de las cifras de ayuda.