



Sergio Tezanos
Investigador
del ICEI

La especialización geográfica de la cooperación oficial española: del dicho al hecho

En poco más de tres décadas España ha modificado su posición en la esfera internacional, que hasta 1979 era catalogada por el Banco Mundial como “país en desarrollo de renta media”. En 1983 deja de tener, por petición propia, el estatus de país receptor de ayuda. Veinticuatro años después España ha consolidado su participación como país donante del *Comité de Ayuda al Desarrollo* (CAD) de la OCDE, contribuyendo a la cooperación europea y a los principales organismos multilaterales que tienen competencias en el desarrollo internacional. Estos cambios han requerido una adaptación y modernización institucional para dotar a España de los recursos adecuados para llevar a cabo políticas de cooperación.

La “letra” de la especialización geográfica española

Inicialmente, la ayuda española carecía de un marco legal específico que regulase su orientación geográfica, dirigiéndose especialmente hacia América Latina y Guinea Ecuatorial debido a los lazos históricos compartidos. Desde 1998 la *Ley de Cooperación Internacional* regula el reparto de los recursos, que debe prestar “especial atención a [...] los países de menor desarrollo económico y social, y dentro de estos a los sectores más desfavorecidos”, siendo prioridades de la cooperación bilateral “[...] los países de Iberoamérica, los países árabes del norte de África y Oriente Medio, así como aquellos otros de menor desarrollo con los que España mantenga especiales vínculos de carácter histórico y cultural”.

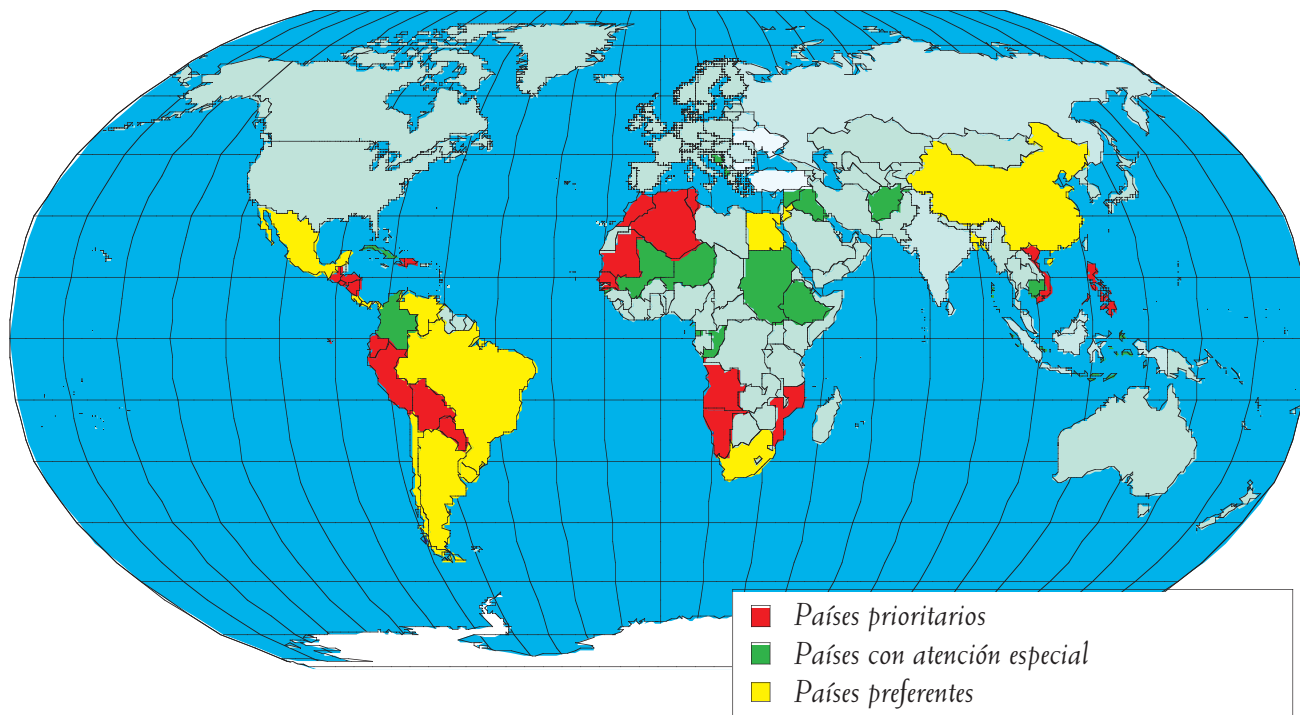
El vigente *Plan Director de la Cooperación Española* (2005-2008), como elemento básico de planificación cuatrienal que guía la estrategia de especialización geográfica, subraya el interés por los países de menor desarrollo, aunque añade que “es legítimo, siempre que se supedita a la consecución de los objetivos de desarrollo, actuar en los países con los que España tenga mayor afinidad histórica y cultural”. Asimismo, define cuatro criterios de selección de los países socios (la pobreza, el compromiso con los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* (ODM), la llamada “ventaja comparativa” española y la existencia de tratados bilaterales de cooperación) y establece tres categorías de países: prioritarios, con atención especial y preferentes.

Aunque en principio los apelati-

vos de “prioritarios”, “con atención especial” y “preferentes” parecen indicar lo mismo, es en los primeros donde se establece el compromiso de “tender” a concentrar el 70% de las ayudas.

Los *países con atención especial* son aquellos que se encuentran en “circunstancias singulares” debidas a la necesidad de prevenir conflictos o contribuir a la construcción de la paz, la vulneración de los Derechos Humanos y del sistema democrático, y la existencia de crisis naturales, financieras y sociales, que repercuten negativamente en los niveles de pobreza. Los *países preferentes* son definidos por el Plan como aquellos pertenecientes a áreas geográficas preferentes no incluidos entre los prioritarios, los países grandes y/o no dependientes de la

Mapa. Países priorizados por la cooperación oficial española.



Fuente: MAE (2005). Elaboración propia

ayuda, y aquellos en los que existan sectores de la población en condiciones de bajo desarrollo económico y social. Estos dos últimos grupos de países deberán repartir —según establece el Plan— el 30% restante de la AOD bilateral comprometida con los países prioritarios.

Las asignaciones anuales de los recursos decididas en los sucesivos *Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI)* introducen una mayor flexibilidad en el reparto, pudiendo variar los países que se incluyen en alguna de las tres clasificaciones. Asimismo, se prevé que los PACI incluyan valoraciones especiales de las actuaciones realizadas en África subsahariana, de tal suerte que el PACI-2006 incorporó dos países africanos entre los receptores con atención especial: Mali y Níger¹.

Destaca la heterogeneidad de

perfiles por grupos de renta (según la clasificación del Banco Mundial) de los países priorizados por la cooperación española: de los 23 países prioritarios, 5 se encuentran entre los “países menos adelantados” (PMA), 3 son de renta baja y 14 (la mayoría) de ingreso medio-bajo. En cambio, esta composición se modifica entre los 17 países con atención especial (9, 1 y 6, respectivamente, más un país de ingreso medio-alto), reduciéndose la presencia de países de rentas medias e incrementándose el énfasis en los países más pobres. Entre los 14 países preferentes dominan los de rentas medias-altas (8, frente a 2 PMA y 4 de ingreso medio-bajo). Con todo, la priorización de países establecida por la cooperación española, a nivel normativo, no parece estar modulada de manera sistemática en función del

nivel de desarrollo de los países socios. Aunque el actual Plan Director supone un avance relevante en la definición de la estrategia geográfica española, su prioridades no se han reorientado en su totalidad hacia aquellos países más alejados de la consecución de los ODM.

La estrategia geográfica española

El Estado español ha establecido compromisos de cooperación distintos en las diferentes regiones del mundo. Las relaciones con *América Latina* han sido especialmente estrechas, en parte debido a los vínculos históricos, que siguen teniendo una importancia relevante en la definición formal de los intereses geográficos españoles. De hecho, los 21 países que fueron colonias españolas son reconocidos como socios en alguna de las tres categorías de priori-

¹ Aunque África subsahariana no ha constituido, históricamente, una región de especial interés para la cooperación española, el vigente Plan Director y, posteriormente, el Plan África 2006-2008, asumen el compromiso de incrementar su ayuda, tanto bilateral, como multilateral. No obstante, uno y otro Plan introducen divergencias relevantes en las prioridades geográficas de la cooperación española, tal y como fue discutido anteriormente en esta revista (TEMAS, nº X).

Cumplimos



números de la revista **Temas**

si **hemos** sabido **contar**

hasta **150,**

podemos **contarlo todo**

dad. Así, a pesar de que Latinoamérica está compuesta, mayoritariamente, por países de renta media, la región queda prácticamente cubierta por las prioridades españolas. De hecho, la creación de una *Secretaría de Estado específica para Iberoamérica* marca una diferencia relevante de prioridades respecto del resto de regiones receptoras de ayuda.

El compromiso español con los ODM —dirigidos prioritariamente a los países de menor ingreso— en ocasiones entraña un equilibrio complicado para la coherencia de nuestras políticas de cooperación, dado el énfasis concedido a Latino-

comparativa” en la cooperación con Latinoamérica, fundamentado —a su juicio— en sólidos lazos lingüísticos, culturales e históricos, aunque previno de su elevada dispersión y de la necesidad de garantizar una orientación prioritaria hacia los sectores más empobrecidos dentro de estos países.

Al margen de la “letra” de las prioridades geográficas españolas, existe una serie de rasgos singulares de la distribución de nuestra ayuda, entre los que destaca la elevada dispersión de los recursos y la peculiar orientación en relación al nivel de vida de los países socios.

La actual planificación de la Ayuda Española al desarrollo ha contribuido a suavizar defectos como la elevada dispersión geográfica de las actuaciones, la peculiar orientación en relación al nivel de vida de los beneficiarios y el relativamente bajo nivel de “progresividad” alcanzado en el reparto.

américa. Por ello, el Plan Director asume la *Agenda Internacional de Desarrollo*, advirtiendo de la necesidad de complementarla con otros principios que permitan atender la problemática de los países de renta intermedia, y, en concreto, se compromete a “tender” a destinar el 40% de la AOD bilateral a los países iberoamericanos, afirmándose que “América Latina ha sido y seguirá siendo una zona prioritaria de la Cooperación Española”. En este sentido, el informe de evaluación de la ayuda española realizado por el CAD en 2002 respaldó la existencia de un patrón de “ventaja

En primer lugar, España coopera con un número especialmente elevado de países: tratándose del undécimo mayor donante del club de los 22 países ricos de la OCDE, presentó una tasa de cobertura geográfica especialmente elevada, más propia de los donantes con mayores presupuestos de ayuda. En concreto, entre 2004 y 2005 España cooperó con 115 de los 153 países en desarrollo catalogados por el CAD, lo cual supuso un desembolso medio de 11,5 millones de dólares por país; o, si se prefiere, la cooperación española se dirigió a un conjunto de países con una población agregada de 4.870

millones de habitantes, distribuyendo unos exiguos 0,23 dólares por persona y año². No obstante, los 20 mayores receptores de ayuda concentraron algo más del 80% de los recursos, quedando el 20% restante distribuido entre los 95 países. En este sentido, la dispersión española podría quedar parcialmente atenuada por la concentración de los recursos en torno a un grupo menor de países prioritarios, aunque es dudosa la eficacia conseguida en ese amplio grupo de países residuales a los que apenas llega ayuda.

No obstante, una serie de factores influyen en que España no alcance un grado de concentración geográfica similar a la de los países del norte de Europa, como son el compromiso adquirido con los países latinoamericanos —dada la perturbación que supondría para estas economías la retirada de unos recursos que han adquirido un cierto carácter estructural—, el especial interés por la cuenca Mediterránea, y la presencia obligada en los países africanos hacia los que se dirige la cooperación comunitaria europea, en los países beneficiarios de las iniciativas multilaterales de alivio de la deuda. Pero estas razones no justifican que el Plan Director identifique —al menos— 54 países (es decir, el 35% de los países receptores de AOD según el listado del CAD) como prioritarios, preferentes o con atención especial para la cooperación española. Además, si se incluyen en el cómputo a los 21 países comprendidos en dos grupos genéricos de países preferentes y con atención especial señalados por el Plan Director (13 países afectados por el Tsunami de 2004 y 8 posibles beneficiarios del Pacto de

2 Sería más interesante evaluar la AOD desembolsada “por persona pobre”, medida a través de la tasa de pobreza absoluta de 2 dólares al día. Dado que dicha tasa no está disponible para todos los países, el cálculo tentativo con la información disponible arrojaría una cifra de 0,366 dólares por persona pobre al año, sensiblemente superior a los 0,23 dólares per capita; pero aun así resulta una cifra preocupantemente exigua: tratándose de un desembolso anual, ni siquiera cubre por un día un octavo del umbral de supervivencia de 2 dólares.

Cuadro 1. Países socios con saldos negativos de AOD española

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1.	México (PRMA)	México (PRMA)	México (PRMA)	México (PRMA)	México (PRMA)	México (PRMA)
2.	Argentina (PRMA)	Argelia (PRMB)	Camerún (PRB e HIPC)	India (PRB)	Camerún (PRB e HIPC)	Camerún (PRB e HIPC)
3.	Camerún (PRB e HIPC)	Camerún (PRB e HIPC)	India (PRB)	Camerún (PRB e HIPC)	Malawi (PRB e HIPC)	Venezuela (PRMA)
4.	Uganda (PRB e HIPC)	Argentina (PRMA)	Chad (PRB e HIPC)	Congo (PRB e HIPC)	Congo (PRB e HIPC)	Argelia (PRMB)
5.	Egipto (PRMB)	Chile (PRMA)	Belize (PRMA)	Níger (PRB e HIPC)		Uganda (PRB e HIPC)
6.	Chile (PRMA)	Uganda (PRB e HIPC)	Gabón (PRMA)	Chad (PRB e HIPC)		
7.	Marruecos (PRMB)	Etiopía (PRB e HIPC)		Belize (PRMA)		
8.	India (PRB)	Níger (PRB e HIPC)				
9.	Chad (PRB e HIPC)	Lesotho (PRMB)				
10.	Etiopía (PRB e HIPC)	Malawi (PRB e HIPC)				
11.	Congo (PRB e HIPC)					

Entre paréntesis: grupo por nivel de renta según el listado del CAD de 2005 (PRB, país de renta baja; PRMB, país de renta media-baja; PRMA, país de renta media-alta) y pertenencia a la Iniciativa HIPC

Fuente: OCDE: CAD (2007). *Elaboración propia.*

Estabilidad para el Sudeste de Europa), estaríamos hablando de 75 socios priorizados por la cooperación española (es decir, casi la mitad de los países en desarrollo). De esta manera, dicha definición de prioridades supone un condicionante de partida para la alta dispersión de los recursos, si bien el Plan ratifica la tendencia a concentrar el 70% de la AOD bilateral a los 23 países prioritarios, limitando, a su vez, no sólo los recursos, sino también los instrumentos, disponibles para cooperar con los países con atención especial y preferentes³.

En segundo lugar, destaca la peculiar orientación de la ayuda en relación al nivel de vida de los beneficiarios. De este modo, el especial énfasis concedido a América Latina determina que la ayuda española se haya concentrado en los países de renta media-baja. No obstante, en los últimos años se ha iniciado una paulatina rectificación de esta orientación, concediéndose una atención creciente a los países de menores rentas —en especial, a los de África subsahariana—. A pesar de todo, la distribución de la AOD española continúa siendo preocupantemente “regresiva”, puesto que, entre 2004 y

2005, los países de ingreso medio concentraron prácticamente tres quintos de nuestras ayudas.

Asimismo, conviene destacar que el “mapa de beneficiarios” de la ayuda española se ha visto determinado por instrumentos de cooperación que se escapan a la estrategia geográfica definida oficialmente: de una parte, debido al aún vigente uso de la cooperación reembolsable (los créditos FAD) que, desde una lógica financiera, tiende a concentrarse en aquellos países de rentas medias capaces de hacer frente al repago de los préstamos, obviando, en ocasiones, las regiones con mayores dificultades de acceso al capital; de otra parte, debido a las operaciones de alivio de la deuda externa, que han ido cobrando una importancia creciente en la cooperación española.

Como consecuencia del ciclo temporal de amortización de los créditos FAD, un buen número de países han terminado con saldos negativos de ayuda a favor de España; es decir, reembolsando a nuestras arcas más de lo que se les concedió en ese año (Cuadro 1). En los primeros años del siglo XXI este grupo de “deudores” fue especial-

mente elevado (11 países en 2000, 10 en 2001, 6 en 2002 y 7 en 2003), si bien en los dos últimos años se apunta a una reducción en su número (con 4 y 5 países en 2004 y 2005, respectivamente). Entre estos países, México y Camerún se “consagran” como deudores de largo plazo con saldos negativos de ayuda española desde finales de los 90 debido a los créditos contraídos anteriormente. En especial, resulta preocupante que algunos de estos países presentan economías de bajos ingresos con severos problemas de insostenibilidad de sus deudas; en concreto, 8 países de ingreso bajo son partícipes de la Iniciativa HIPC (Camerún, Uganda, Malawi, Congo, Chad, Níger, Uganda y Etiopía). En cambio, el grueso de los países endeudados se corresponde con el grupo de rentas medias (México⁴, Argelia, Argentina, Chile, Lesotho, Egipto, Gabón, Marruecos, Belize y Venezuela).

Por otro lado, las operaciones de alivio de la deuda han ido cobrando una importancia creciente en la cooperación española, hasta el punto de afectar al mapa de los principales receptores. De este modo, en 2005 las

3 Sin embargo, en 2005 —primer año de aplicación del vigente Plan— este compromiso estuvo lejos de alcanzarse, como consecuencia de las operaciones de deuda practicadas, con lo que la AOD bilateral bruta desembolsada a los países prioritarios fue del 45,3%.

4 Especial mención requiere el caso de México, que, a pesar de ser país preferente de la cooperación española, afronta desembolsos negativos desde 1999.

operaciones de deuda explican los incrementos experimentados en los tres primeros socios de la cooperación española: Iraq, Madagascar y la República del Congo (el primero y el último clasificados como países con atención especial)⁵. Igualmente, las operaciones de deuda de los últimos años han tenido una fuerte influencia en las asignaciones de Honduras, Nicaragua, Bolivia, Guinea Ecuatorial, Marruecos, Senegal, Ghana, Níger, Costa de Marfil y Serbia y Montenegro. En 2004 y 2005, salvo en el caso de Madagascar, los países a los que se ha aliviado la deuda ha "coincidido" que pertenecen a alguna de las categorías de priorización geográfica de la cooperación española.

Mención aparte merece la cooperación española con los "países menos adelantados" (PMA), respecto a lo cuales la *Meta 13* de los ODM –inscrita en el octavo objetivo de fomentar una "asociación internacional para el desarrollo"– pretende atender sus "necesidades especiales"⁶. El Plan Director se compromete a aumentar la AOD dirigida a estos países, pero, en todo caso, no destinando más del 20% de los recursos de cooperación. No obstante, conviene resaltar que dicho objetivo difiere del ratificado en la Conferencia de NNUU de 2001, en el que se acordó que los donantes destinaran entre un 0,15% y un 0,2% de sus PNB en forma de AOD a los PMA. De este modo, la ratio de España en 2005 se ubicó en el 0,07%, significativamente por detrás del promedio de los países de la Unión Europea (que se ubica en el 0,11%), y situándose en la cola de

los países donantes (tan sólo Grecia, EEUU, Japón y Australia presentaron ratios menores). Sin embargo, en ese año España dio cumplimiento a su "propio" compromiso de ayuda a los PMA marcado en el Plan Director, concentrando el 21,7% de la AOD bilateral neta especificada geográficamente en estos países.

Algunas conclusiones

La especialización geográfica de la AOD española ha ido dotándose de un marco jurídico claro, a partir de la aprobación de la Ley de Cooperación Internacional, y de los dos Planes Directores aprobados hasta la actualidad. La creciente planificación geográfica ha contribuido a suavizar algunos de los rasgos singulares de la distribución de nuestras ayudas; rasgos que la distinguen del resto de donantes de la Unión Europea, como son la elevada dispersión geográfica de las actuaciones, la peculiar orientación en relación al nivel de vida de los beneficiarios y, consi-

cooperación española sigue estando determinada en buena medida por el especial apoyo concedido a los países con los que se comparten vínculos históricos y culturales, y por la orientación geográfica de instrumentos de cooperación que se escapan a su planificación estratégica, como son los créditos FAD y los programas internacionales de condonación de la deuda. Por tanto, resulta necesario avanzar en la integración de nuestros instrumentos de cooperación (tanto reembolsables, como donaciones), para garantizar una clara estrategia selectiva en nuestras actuaciones. El compromiso español con la *Agenda Internacional de Desarrollo* no está reñido con la especialización de nuestra cooperación en Latinoamérica, pero las actuaciones han de saber orientarse a resolver eficazmente los problemas específicos que afrontan las sociedades en desarrollo de rentas intermedias. De este modo, la –incorrectamente– aclamada "ventaja comparati-

El compromiso con la *Agenda Internacional de Desarrollo* no está reñido con la especialización de la cooperación española en Latinoamérica, pero las actuaciones han de orientarse a resolver eficazmente los problemas específicos que afrontan las sociedades de rentas intermedias.

guientemente, el relativamente bajo nivel de "progresividad" alcanzado en el reparto. Aunque en los últimos años se registra un mayor énfasis en los países más pobres (principalmente, de África subsahariana), la orientación de la

va" de la cooperación española en esta región dejará de ser un residuo obsoleto de nuestras prioridades de política exterior, para consagrarse como una posición competitiva de España en el sistema de cooperación internacional. **TEMAS**

5 El acuerdo alcanzado en el Club de París para la reestructuración de la deuda iraquí ascendió en 2005 a los 148,6 millones de euros de AOD española, situando a este país como el mayor receptor de la cooperación española –y más que triplicándose los desembolsos respecto del año anterior.

6 La categoría de PMA incluye 50 países afectados por elevadas tasas de pobreza y caracterizados por la debilidad de sus recursos económicos, institucionales y humanos, a menudo combinados con características geofísicas que dificultan su desarrollo.