

# Cooperación española: desafíos para una nueva legislatura

## *Spanish Cooperation Policy: A Challenge for the Government's New Term in Office*

JOSÉ ANTONIO ALONSO

*Catedrático de Economía Aplicada, Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)*

### RESUMEN

En apenas tres décadas España alteró de forma notable su posición en el sistema internacional. En 1977, España era todavía una economía receptora de ayuda oficial al desarrollo (AOD); treinta años más tarde, en 2007, se conforma como el séptimo donante del mundo, aportando el 5,5% de los recursos de AOD del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE (algo más de 5,7 mil millones sobre un total de 103,6 mil millones de dólares). El limitado tiempo en que se realizó semejante transformación explica alguna de las deficiencias del sistema español de cooperación, entre las que se encuentra su frágil consolidación estratégica y su todavía limitada capacidad técnica y de gestión. Parte de esas deficiencias parecen en vías de corrección como consecuencia del proceso de intensa reforma que está viviendo la política de cooperación en los últimos años. No obstante, todavía hay carencias que pueden comprometer el futuro. Situados al inicio de una nueva legislatura, conviene afrontar esas limitaciones como los más inmediatos desafíos.

**Palabras clave:** Cooperación, Comité de Ayuda al Desarrollo, España.

### ABSTRACT

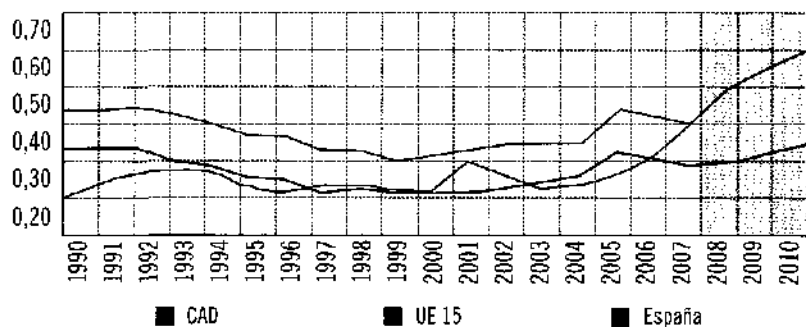
In just three decades, Spain changed in a remarkable way its position in the International System. In 1977, Spain was still a economy receiving funds from Official Development Assistant (ODA); thirty years later, in 2007, is the seventh donor worldwide, giving 5.5% of the resources of ODA for the Development Assistance Committee (DAC) of the OECD (Organization for Economic and Co-operation Development) - more than 5.7 billion dollars over a total of 103.6 billion. That constraint of time in which it was made this great transformation explains some of the deficiencies that the Spanish cooperation system has. These deficiencies are: the fragile strategic consolidation and it's still limited technical capacity and management. Some of these deficiencies are on the way to correction as consequence of the intense reform process that is going through the cooperation policy of Spain in the last years. However, there are some holes that could put on risk the future. In this new government it is convenient to confront these limitations as the most relevant challenges.

**Key words:** Cooperation, Development Assistance Committee, Spain.

## CAMBIOS EN LA POLÍTICA DE AYUDA

El gobierno salido de las urnas en 2004 alentó un marcado cambio en la política de cooperación. La manifestación más visible de ese cambio lo proporciona el intenso crecimiento de la ayuda. El año inmediatamente anterior a su triunfo electoral, en 2003, la cooperación española cerraba el ejercicio con una AOD equivalente a algo menos de 2 mil millones de dólares, en 2007 la AOD supera los 5,7 mil millones: es decir, en apenas cuatro años, los recursos casi se habían triplicado. El coeficiente de AOD sobre el PNB siguió similar trayectoria, pasando de un modesto 0,23% al 0,41% actual. El coeficiente español no sólo supera hoy el promedio del CAD (0,28%), sino también —por primera vez en la historia— el correspondiente a la media de la UE (0,40%) (gráfico 1).

**Gráfico 1**  
Evolución de los coeficientes de AOD sobre el PIB (%)



Pese al juicio positivo que merece tan extraordinario crecimiento, conviene señalar que la dinámica de expansión ha ido por detrás del calendario previsto por los gestores para alcanzar en 2008 el 0,5% del PIB en materia de ayuda, lo que revela la dificultad que comporta gestionar unos recursos en tan acelerado proceso de expansión. El ánimo de evitar que ese proceso tuviese efecto sobre las cuentas públicas motivó, además, el recurso a vías de canalización de la ayuda que no siempre han sido las mejores para propiciar la consolidación presupuestaria de los nuevos compromisos.

Los avances descritos fueron acompañados de un cambio en la actitud del gobierno respecto a los consensos internacionales. Rompiendo

con esa voluntad aurárquica que había caracterizado tradicionalmente a la cooperación española, el gobierno socialista expresó su voluntad de contribuir activamente a las respuestas cooperativas a escala internacional. De modo que se sumó a la agenda derivada de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, convirtiéndola en guía de su Plan Director de Cooperación, y animó propuestas internacionales de diverso alcance y contenido, como la Alianza de Civilizaciones, el apoyo a los países de renta media o la Alianza contra el Hambre. No siempre, sin embargo, se anticiparon las implicaciones que para España supone una participación activa y protagonista en estas iniciativas.

Se propuso también el gobierno recomponer los lazos entre los actores sociales del sistema de cooperación. Para ello no sólo se mantuvo un canal fluido de interlocución con los diversos actores del sistema, sino también se activó su participación en el diseño del Plan Director y de las estrategias de cooperación derivadas. Se potenciaron para ello los canales informales de consulta y diálogo social, pero no los formales: de hecho se mantuvo subutilizado (por no decir preterido) el Consejo de Cooperación. Aún así, los niveles de consenso, incluso parlamentario, alcanzados sobre la política de cooperación han sido elevados y muy superiores a los existentes en el pasado.

Por último, el crecimiento de la ayuda fue acompañado de un proceso de reforma de la arquitectura institucional del sistema y de sus procedimientos de gestión. Por lo que se refiere al primer aspecto, el cambio más relevante ha sido la creación de la Dirección General de Planificación y Evaluación de las Políticas de Desarrollo (DGPOLDE). Sobre esta Dirección recayó la tarea de redefinir los contenidos estratégicos de la política de ayuda. Apenas se avanzó, sin embargo, en el otro componente de la reforma institucional: el que se refiere a la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), auténtico pilar en la gestión de la ayuda, que sólo muy recientemente inició los pasos de su reforma.

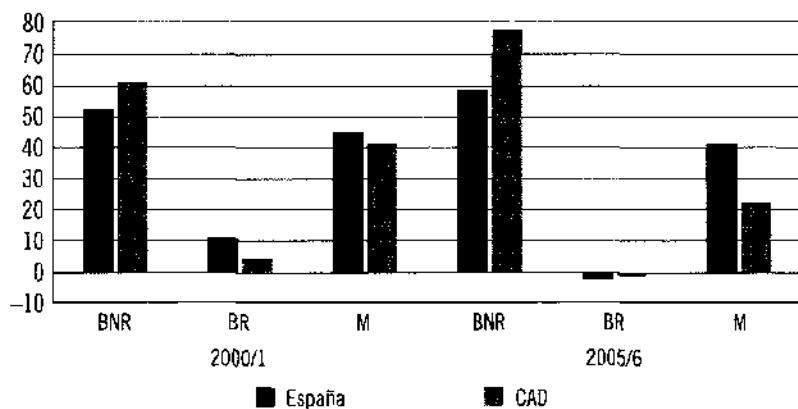
Por lo que se refiere a los procedimientos, el principal cambio del período es la voluntad de someter la ayuda a un proceso más exigente de programación, para dotarla de un mayor propósito estratégico. Para ello, se elaboró el Plan Director y se definieron 11 estrategias sectoriales y más de 50 documentos de estrategia referidos a los países destinatarios de la ayuda. El esfuerzo para acometer toda esa tarea

es muy meritorio, pero ha estado teñido, en ocasiones, de un cierto voluntarismo. Como consecuencia, el grado de calidad de los documentos es variado, como variada es también la vocación estratégica que los inspira y su potencial impacto sobre la gestión.

#### CARACTERÍSTICAS EN LA COMPOSICIÓN DE LA AYUDA

Pese al impulso dado a la cooperación, hay algunos rasgos tradicionales de esta política sobre los que conviene llamar la atención. El primero de ellos es el escaso peso que suele tener la cooperación bilateral no reembolsable, que es la modalidad menos onerosa para el receptor. Así por ejemplo, en el bienio 2005/6 este componente suponía el 59% del total de la AOD neta española, pero alcanzaba cerca del 77% en el seno del CAD. El mayor desajuste se produce en el capítulo correspondiente a «proyectos y programas» (7% de la AOD en España, frente al 16% en el CAD) (gráfico 2). Estos datos revelan la limitada capacidad técnica y de gestión que tiene el sistema español para afrontar las tareas de formulación e instrumentación de intervenciones directas en los países beneficiarios; y, a cambio, constatan su tendencia a buscar vías alternativas de más fácil desembolso (operaciones de deuda o apoyo a instituciones internacionales).

**Gráfico 2**  
Peso de las modalidades de ayuda (%)



Fuente: CAD.  
BNR: cooperación bilateral reembolsable  
M: cooperación multilateral

En sentido inverso, la cooperación multilateral ha tenido en España mayor significación que en el promedio del CAD. En el pasado este rasgo respondía no tanto a una supuesta vocación cosmopolita de la cooperación española, cuanto a la debilidad de la política bilateral, que hacía que las aportaciones multilaterales (muchas de ellas obligadas) adquirieran un peso relativo relevante. En los últimos años este proceso ha empezado a cambiar, primero respecto a las instituciones financieras internacionales y, más recientemente, respecto a las instituciones no financieras. A este respecto, ha sido muy significativa la creación en 2006, del Fondo de las Naciones Unidas para el Logro de los ODM (F-ODM), con una aportación de 528 millones de euros destinados a respaldar iniciativas relacionadas con el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Esta nueva dinámica comportó un crecimiento del componente multilateral de la cooperación, que ha llegado a suponer en los últimos años porcentajes superiores al 40% de la AOD, muy por encima de los que en media presenta el CAD. No siempre, sin embargo, los nuevos compromisos derivan de un meditado despliegue de las prioridades de la cooperación española, respondiendo más bien a las necesidades de asignación ágil de unos recursos amplificados de la ayuda.

El limitado peso de las donaciones bilaterales fue compensado en el pasado por el anómalo protagonismo alcanzado por los créditos de ayuda vinculada (créditos FAD). Acertadamente, este componente tiene en la actualidad una significación menor. Ello no quiere decir, sin embargo, que la «partida FAD» haya perdido relevancia: antes bien, ha ampliado sus funciones al financiar buena parte de las aportaciones al sistema multilateral. Este recurso intensivo a la «partida FAD» como vía de financiación de la ayuda debiera corregirse en el futuro, en beneficio de dotaciones más adaptadas a la estructura funcional de la ayuda.

Un rasgo adicional a destacar es el notable nivel de descentralización del sistema español de cooperación. A ello contribuye la presencia activa como donantes de las Administraciones autonómica y local, que aportan algo más del 14% al total de la AOD. El surgimiento de este tipo de cooperación ha permitido enraizar la ayuda en instancias de gobierno más cercanas a la ciudadanía. No obstante, no siempre estas instituciones han dispuesto de los recursos técnicos y humanos para responder a las exigencias de una ayuda eficaz. Adicionalmente,

al tratarse de una pluralidad de actores que operan con notable autonomía, la cooperación descentralizada ha contribuido a incrementar los niveles de dispersión de la ayuda, con costes no sólo sobre la eficacia agregada del sistema, sino también sobre los gobiernos receptores que ven multiplicado el número de sus interlocutores.

También las ONG han adquirido un protagonismo notable, en parte debido a su papel en la gestión de iniciativas que las Administraciones (central, autonómica y local) son incapaces de asumir. Un cálculo modesto atribuiría a las ONG la gestión de cerca de un tercio de la ayuda bilateral bruta. Lo que convierte a España en uno de los sistemas de cooperación donde mayor peso tienen las ONG. Si ello contribuye a dotar a la cooperación española de una mayor sensibilidad y capilaridad social, también incrementa los niveles de dispersión de sus intervenciones y contribuye a la proliferación de actores en los países de destino.

#### ESPECIALIZACIÓN GEOGRÁFICA

Un primer rasgo de la asignación de la ayuda española es su *relativa dispersión*: con notable regularidad, el número de países receptores supera la centena. Es claro que si se quiere mejorar la eficacia de la ayuda, será necesario acometer una más exigente definición de prioridades. No ayuda en semejante propósito el *Plan Director de Cooperación 2005-2008*, que define una amplia relación de más de 50 países como objeto de atención focalizada. Es cierto que se establece como objetivo que el 70% de la ayuda se oriente a los países «prioritarios», pero se trata de un criterio incumplido: en el último año esa cuota fue del 50%.

Si se analiza la distribución por áreas geográficas se observa un marcado *criterio de preferencia regional*, de acuerdo con las prioridades de la política exterior, con América Latina y el Norte de África en puestos preferentes. El peso de América Latina en la cooperación española es notable, absorbiendo el 41% de los desembolsos brutos en 2005/6: la región solo recibe, sin embargo, el 8% en el promedio del CAD. África es la segunda región receptora, recibiendo cerca del 34% del total de los desembolsos brutos bilaterales. No obstante, es muy diferente la importancia atribuida a las dos subregiones que componen ese continente: mientras el Norte de África absorbe el 9%

de la ayuda, África Subsahariana recibe el 24% (estos porcentajes son del 3% y 31% en el caso del CAD). El resto de las regiones del mundo en desarrollo tienen una limitada presencia en la cooperación española.

Por último, un rasgo adicional es la peculiar orientación de la ayuda de acuerdo con el nivel de renta de los beneficiarios: España presenta un perceptible sesgo a favor de los países ubicados en los estratos medios de renta. De hecho, algo más del 61% de la ayuda bilateral bruta española de los dos últimos años se orientó hacia los países de ingreso medio-bajo. Esta cuota es significativamente superior a la que este colectivo tiene en el resto de donantes (53%). En contraste, la atención que España dedica a los países de más bajo ingreso, sean países menos adelantados (18%) u otros países de bajo ingreso (14%), es menor a la propia del CAD (23% y 20%, respectivamente).

Esta distribución de la ayuda plantea un problema de interés, al contrastar el objetivo de lucha contra la pobreza de la ayuda con el nivel de desarrollo efectivo de los receptores. Existen, no obstante, argumentos para justificar el apoyo a los países de renta media. Entre las posibles razones figuran: 1) el propósito de evitar retrocesos en los logros de desarrollo de este grupo de países, sometidos a frecuentes crisis y *shocks* externos; 2) el efecto que el progreso de estos países puede tener sobre entornos regionales del mundo en desarrollo; 3) su contribución a la gobernabilidad del sistema internacional y a la provisión de bienes públicos internacionales (especialmente ambientales); y 4) el propósito de crear un sistema de cooperación consistente con los incentivos de desarrollo, que apoye y estimule los logros de los países (y no sólo sus fracasos) (Alonso, 2007). En todo caso, es claro que el mantenimiento de la ayuda a los países de renta media debe hacerse compatible con el respaldo preferente a los países que más carencias padecen.

#### DESAFÍOS DE LA POLÍTICA DE AYUDA

El empuje reformador de la última legislatura ha sentado las bases para una mejora sustancial de la política de cooperación. Se ha hecho mucho, pero resta mucho por hacer. La consolidación del proceso reformador requiere afrontar algunos problemas pendientes. A saber:

### *1) Mejorar la coordinación entre los actores*

Caracteriza al sistema español de ayuda su elevada dispersión: son muchos los actores implicados y es elevada la autonomía con la que cada uno opera. Esto tiene ventajas, pero también costes, no sólo en términos de eficacia, elevando los costes de transacción del sistema, sino también en los grados de presión que genera sobre los receptores. La proliferación de actores dificulta el tránsito de la cooperación española hacia fórmulas más ambiciosas, como los enfoques sectoriales amplios o la ayuda programática; al tiempo que limita el peso que sobre el terreno tiene España en el seno de la comunidad de donantes. Así pues, si se quiere mejorar la calidad y capacidad de impacto del sistema es necesario avanzar en los niveles de coordinación de los actores, tanto en el diseño de las intervenciones en España como, muy especialmente, en su puesta en práctica sobre el terreno.

### *2) Mejorar la definición estratégica*

Como se ha señalado, a lo largo de los últimos cuatro años se ha avanzado muy notablemente en los niveles de programación de la ayuda. No obstante, ese esfuerzo se hizo con limitada conexión con las instancias encargadas de gestionar la cooperación. Se dispone de documentos que ayudan a dotar de fundamentación doctrinal a la ayuda, pero no es claro que esos documentos constituyan guías útiles para los gestores: un propósito obligado, sin embargo, para cualquier documento estratégico. Es necesario, por tanto, crear un vínculo más estrecho entre las tareas de planificación y la experiencia y necesidades de los gestores.

### *3) Hacia una política más selectiva*

Ser más estratégico comporta ser más selectivo; y la cooperación española tiene que seleccionar mejor sus prioridades geográficas y operativas. Lo que supone, en primer lugar, una redefinición de las delegaciones sobre el terreno: no sólo hay que valorar cuidadosamente la apertura de nuevas OTC sino también cerrar algunas de las existentes (¿tiene sentido tener una OTC en cada uno de los países del Cono Sur americano?). En segundo lugar, es necesario abrir espacio a fórmulas como la coordinación con otros donantes, la cooperación delegada y la cooperación triangular, para permitir que la actividad en los países no conlleve una amplificación del aparato burocrático de la AECID. Y es obli-



gado, igualmente, avanzar hacia una más cuidadosa definición de los activos y ventajas de la cooperación española respecto a otros donantes, para asentar sobre ellos su contribución al sistema internacional.

#### 4) *Avanzar en la coherencia de políticas*

La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo establece la necesidad de promover la *coherencia de políticas*, para tratar de que los objetivos de la ayuda no queden contrariados por otras políticas con impacto sobre los países en desarrollo. No obstante, es poco lo que se avanzó en este terreno. La normativa del Consejo de Cooperación establecía la preceptiva elaboración de un Informe Anual sobre coherencia de políticas, que debiera ser elevado a la Comisión de Cooperación del Congreso de los Diputados, pero sólo uno de los tres informes requeridos ha sido elaborado; y no se tiene constancia de que la Comisión del Congreso lo haya discutido. Por lo demás, en el seno de la Administración no existe una instancia que analice y promueva los niveles de coherencia de las decisiones adoptadas. Ni por su nivel (más bien técnico) ni por sus competencias, ha podido asumir esa función la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (CICI).

#### 5) *Impulsar la evaluación y el aprendizaje colectivo*

A lo largo de los últimos años se ha hecho un esfuerzo notable en materia de planificación de la ayuda, pero es poco lo avanzado en términos de evaluación. El sistema de cooperación para el desarrollo, como todo sistema fundado en la donación, se basa en relaciones unilaterales, no recíprocas entre quien «tiene y puede dar» y quien «necesita ser ayudado». Es, pues, un sistema cargado de asimetrías informativas, en donde es muy difícil encontrar mecanismos automáticos de corrección del error. Por este motivo es básico alentar una vigorosa actividad de sistematización de experiencias, de evaluación rigurosa y de gestión por resultados. No sólo como mecanismo obligado de rendición de cuentas, sino también como resorte para identificar el error y alimentar el aprendizaje.

#### 6) *Reformar las instituciones para mejorar la gestión*

En todas las evaluaciones que el CAD de la OCDE ha hecho sobre la cooperación española se ha señalado como una de las debilidades

la limitada capacidad técnica y de gestión de la AECI (hoy AECID). Una debilidad que es consecuencia de muy diversos factores, entre los cuales destacan: 1) el limitado conocimiento experto que sobre la cooperación tienen los cuadros directivos, normalmente reclutados entre funcionarios de la carrera diplomática; 2) la elevada movilidad de este personal, como consecuencia de su búsqueda de destinos más adecuados a su promoción profesional; 3) la limitada capacidad presupuestaria y legal para captar en el mercado recursos humanos con experiencia en materia de cooperación con los que nutrir los puestos técnicos; 4) la naturaleza jurídica de la propia AECI, que dificulta su autonomía y agilidad operativa; 5) la excesiva centralización, que dificulta la operativa de las unidades sobre el terreno y 6) su deficiente cultura corporativa, anclada en una concepción jerárquica y burocrática, que se acomoda mal con las necesidades de la cooperación para el desarrollo. Buena parte de estas limitaciones (aunque no todas) podrán abordarse en la reforma que está en curso en el seno de la AECID: es fundamental aprovechar esta oportunidad.

### *7) Invertir en las capacidades del sistema*

En diciembre de 2007, las fuerzas políticas del arco parlamentario suscribieron el compromiso de alcanzar antes de 2012 el 0,7% del PIB en materia de ayuda al desarrollo. Semejante objetivo, tan meritoriamente consensuado, podría verse amenazado no sólo por el cambio de signo del ciclo económico, sino también por las dificultades que derivan de la limitada capacidad de gestión del sistema. Durante los últimos cuatro años, la ayuda española creció a intensos ritmos a base de externalizar parte de su gestión (vía, por ejemplo, el apoyo a fondos e instancias multilaterales). No parece que se deba seguir por ese camino indefinidamente. Si se quiere avanzar en el crecimiento de la ayuda habrá de ser promoviendo los recursos humanos, institucionales y técnicos del propio sistema, invirtiendo en sus capacidades organizativas, de gestión e inteligencia estratégica. Si ese proceso de inversión en las propias capacidades impone un ritmo más lento al proceso de expansión de la ayuda, se tratará de una transacción aceptable. Porque el objetivo deseable no es crecer a toda costa (y a cualquier coste), sino generar un sistema de cooperación cada vez más vigoroso y eficaz.