

## UN AÑO DE TRANSICIÓN PARA LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA AL DESARROLLO

**Javier Morillas**

*Catedrático de Economía Aplicada, Universidad CEU San Pablo*

### RESUMEN

La cooperación española ha atravesado un año de transición marcado por las nuevas directrices contenidas en el IV Plan Director 2013-2016. Avalada por las pautas internacionales de la Alianza de Busan para la eficacia de la ayuda, busca primar la eficacia real de la ayuda en función del marco institucional, las políticas aplicadas por el receptor, los niveles de corrupción, el riesgo moral y la apropiación y evaluación de resultados. Las limitadas fuentes de liquidez internacional han obligado a ser más austeros y selectivos en la utilización del dinero del contribuyente, en lo que se refiere a países destinatarios de la ayuda: 24, pertenecientes a las zonas consideradas más estratégicas para España.

### PALABRAS CLAVE

Cooperación al desarrollo, AOD, Rendición de cuentas, Limitación presupuestaria, Evaluación de resultados, Corrupción, Fortalecimiento institucional, Políticas reputadas.

### 1. La modernización de la cooperación al desarrollo

Podemos considerar 2012 como un año de transición para la cooperación española al desarrollo, que coincide con la finalización, elaboración y tránsito del III al IV Plan Director 2013-2016 (1). Un período de reflexión y actualización, en el que se han pretendido sentar las bases de lo que van a ser sus líneas maestras durante los próximos años.

En este sentido, el sistema español de cooperación se transforma, coincidiendo con la reestructuración del sistema internacional. Como este lo ha hecho desde sus comienzos a finales de los años cuarenta, adaptándose a los diferentes escenarios que en el mundo se van sucediendo. En los años sesenta, con la creación de las primeras agencias públicas de desarrollo, y del propio Comité de Ayuda al Desarrollo, CAD, de la OCDE. Durante los ochenta, con el aumento, tanto de países y entidades donantes como de la cuantía de la Ayuda. A partir de los noventa, con la incorporación de los conceptos de desarrollo humano impulsado por el PNUD, y de los derivados del Consenso de Washington, que añaden nuevos objetivos: como la sostenibilidad medioambiental, la defensa de la democracia, la

protección de las minorías o la construcción de la paz. Coincidiendo con el cambio de siglo se orienta a la reducción de la pobreza con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ODM, la Conferencia de Monterrey, en México, 2002, sobre Financiación al Desarrollo, y especialmente el Plan de Acción de Accra de 2008.

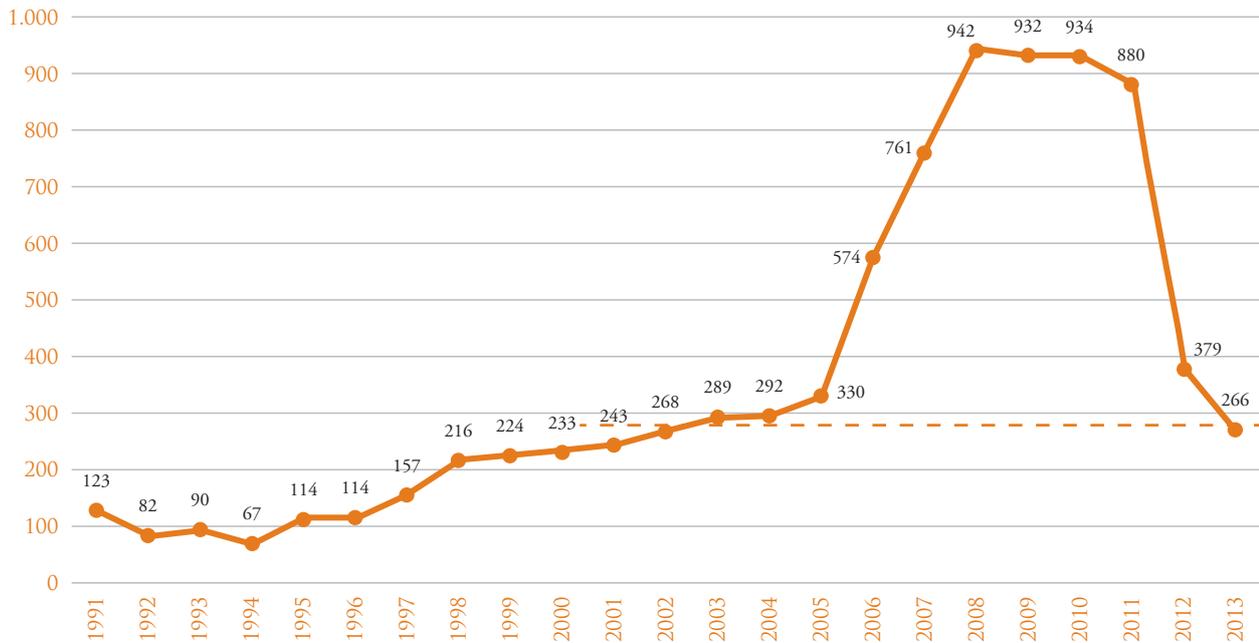
No obstante, los recursos destinados a la ayuda, han evolucionado a la baja a lo largo de las últimas dos décadas en términos porcentuales de Renta Nacional Bruta mundial dedicada a la Ayuda Oficial al Desarrollo, AOD; con repuntes entre 2005 y 2010, solo debidos a programas de condonación de deuda (Nigeria e Irak) y reconstrucción (Afganistán, Irak, Haití), sin apenas alcanzar la cuantía de los años noventa.

En este sentido, los cambios en la cooperación española responden también al intento de maximizar su eficacia, en medio de la necesaria austeridad derivada de la *gran recesión*, iniciada en 2007-2008, y que merma las fuentes internacionales de liquidez. Una sequía de financiación a la que se ha unido la propia dinámica globalizadora en la que han quedado inmersas las 195 economías nacionales actualmente existentes, que tiende a difuminar los perfiles geográficos de donantes y perceptores.

**Gráfico 1**

**Evolución presupuesto AECID**

En millones de euros



Fuente: Dirección de AECID, 2013. Presupuesto nominal en millones de euros.

En España, y dentro de un análisis prueba-error, se ha producido un gran debate sobre la eficacia real de la ayuda como instrumento de desarrollo, en función del marco institucional, las políticas aplicadas por el receptor, los niveles de corrupción, el riesgo moral y la apropiación y evaluación de la ayuda, entre otros.

El gráfico 1 muestra la evolución histórica del presupuesto de la AECID sin deflactor. Desde los 942 millones de euros, en 2008, hasta los 370 de 2012, o los 266 presupuestados para 2013; pasando por los 932, 934, y 880 de —todavía— 2009, 2010 y 2011, respectivamente; que incluían contribuciones extravagantes a organismos y proyectos de corte político, residuales en cuanto a reducción de la pobreza y en absoluto estratégicos, pero que condicionan las fuertes caídas actuales.

En 2012 ha venido a ponerse en primer plano una de las características más importantes de buena parte de las economías, que denominamos *en desarrollo*: su escasa capitalización, en sentido amplio; ya que incluye no solo faltas en el capital físico —público y priva-

do— sino también, y más importante, en la falta de capitalización humana y ausencia de instituciones que funcionen adecuadamente.

Durante su visita a Madrid en junio de 1930, Keynes, dijo, tras su conferencia en la Residencia de Estudiantes, que en cien años los economistas habríamos acabado con el hambre en el mundo (2). La respuesta generó entonces cierta hilaridad tras el *crack* del 29. Pero no ha transcurrido el siglo predicho, y de los 7.000 millones de personas del mundo son unos 960 millones (FAO, 2011) las que todavía pasan hambre; menos de la séptima parte. Por ello sabemos las medidas de economía aplicadas más exitosas y que deben adoptar los gobiernos de cara a la reducción de la pobreza. Especialmente en lo que se refiere a la identificación de los determinantes del desarrollo. En este sentido las mejoras experimentadas —como señala Kenneth Rogoff— en zonas del mundo cada vez más amplias podemos explicarlas por la clara identificación que de dichos determinantes —podríamos contabilizar hasta 145 (Durlauf, Johnson y Temple, 2005)— nos viene

aportando la ciencia económica, que tiende a presentar los que tienen mayor validez universal. Es decir, los economistas sí somos capaces de prever cuándo una política errónea garantiza el subdesarrollo o conduce al fracaso.

### 3. De la eficacia de la ayuda a la eficacia del desarrollo

El IV Plan Director recoge las últimas tendencias internacionales adoptadas en el Foro de Alto Nivel de Busan, Corea, finalizado el 1-12-2011. En este se sientan las bases para una nueva arquitectura mundial de la ayuda. La *Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo* (3) marca un cambio de paradigma: pasar de la eficacia de la ayuda a la eficacia del desarrollo. Con especial énfasis en la rendición de cuentas y en la gestión transparente de los recursos públicos por parte de los gobiernos. Como consecuencia, España ha suscrito estos y otros documentos que ya marcan las políticas de desarrollo de la UE, como la *Declaración conjunta sobre el sector privado* (4).

En este nuevo escenario iniciado en enero de 2012 se trata de *refundar la arquitectura internacional* de la obsoleta AOD, dando paso a una *Asociación Global para la Cooperación al Desarrollo Eficaz*, con inclusión de nuevos actores. Así, ha quedado establecido, por primera vez, un marco consensuado entre las organizaciones de la sociedad civil con la participación plena de *donantes privados*, junto a gobiernos y donantes *tradicionales*, además de nuevos cooperadores Sur-Sur (Brasil, etc.) que tienden a difuminar aquellas supuestas líneas atávicas de trazado geográfico, Norte-Sur, a las que los economistas siempre nos resistimos. Una rigidez que no acertaba a explicar el porqué de la existencia de países ricos en recursos naturales, con gente pobre, y países pobres —en tales recursos— con gente rica, pero cuyos gobiernos articulan medidas de política económica reputadas; e instituciones, cuyo funcionamiento eficiente multiplica la productividad del capital, como señalaba Prescott, Nobel de Economía 2004.

Vinculado a la *marca España*, el reto es también poner en marcha un sistema de seguimiento que penalice la corrupción y prime la buena gobernanza, ante unos

ODM próximos a terminar en 2015. Para ello el conjunto de la cooperación parte de una nueva estructura de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, SECIPI (5), que comprende la Secretaría General de la Cooperación Internacional al Desarrollo, SGCID, y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AECID. Esta ha simplificado su organigrama en función de las nuevas metas. El Fondo del Agua se integra en la Dirección para América Latina y Caribe, DCAL. La Oficina de Ayuda Humanitaria, OAH, y la Dirección de Multilateral pasan de la SECI a la AECID. Y la nueva Dirección Multilateral Horizontal y Financiera, que integra a los antiguos Departamentos Multilateral y FONPRODE —con la cooperación reembolsable— así como al Departamento Sectorial. En este la nueva unidad de *Empresa y Desarrollo* se encarga de potenciar la colaboración con la empresa privada. Con mayor énfasis en el trabajo con la UE buscando sinergias. Así, en 2012, la CE ha delegado seis operaciones en la AECID por 37 millones de euros; no hay nuevos convenios con ONGD, y solo una modesta convocatoria de proyectos. Tampoco de acciones genéricas de cooperación (ex CAP), ni otras, como lectorados: ámbitos en los que también actúan la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Políticas Públicas, FIIAPP, y la Fundación Carolina (6), con fondos público-privados.

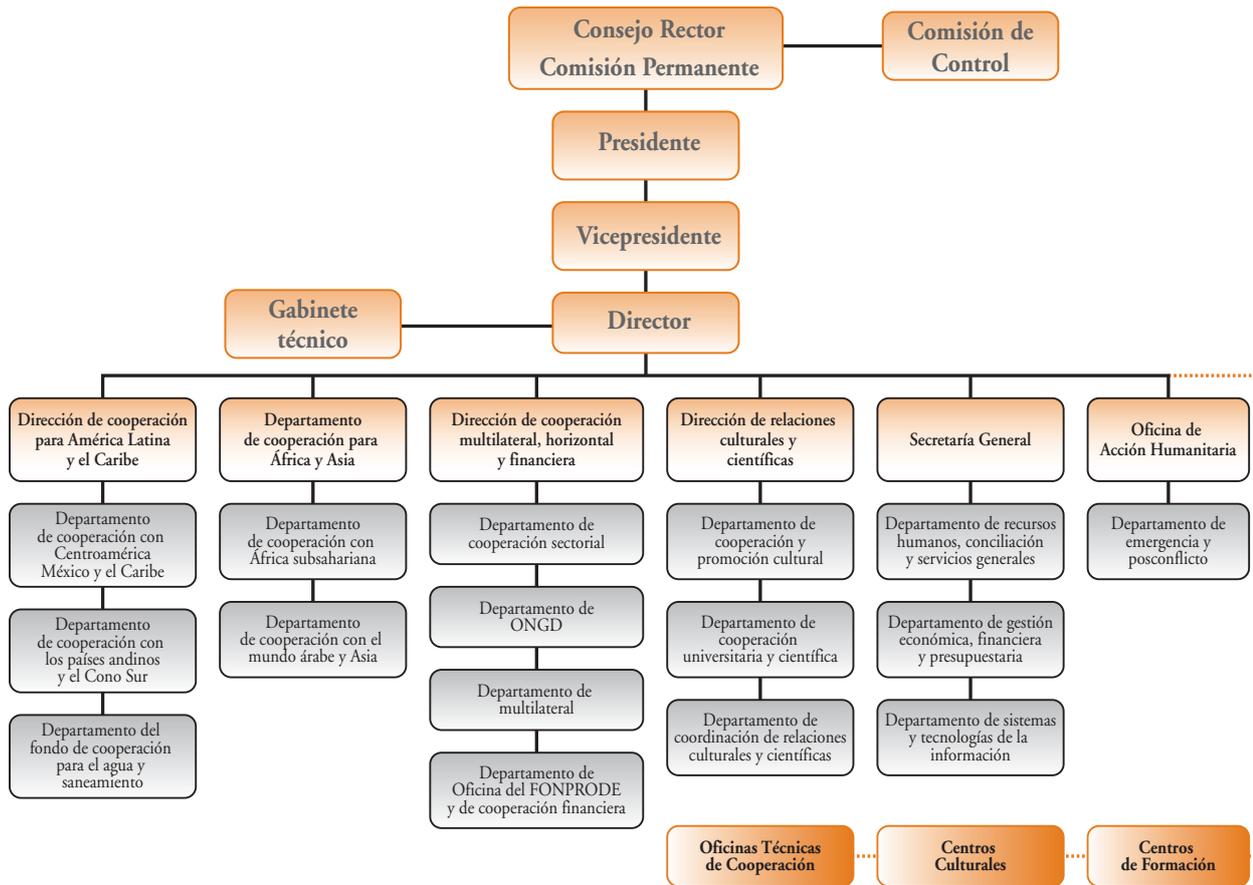
En este sentido, el nuevo plan director incardina también a dichas fundaciones, y pretende pasar de una estructura más convencional dividida por sectores, a otra concentrada en resultados que cabe sintetizarse en cuatro grandes objetivos transversales para el futuro, y que lo diferencia del anterior III Plan.

1) *Mayor selección de proyectos y concentración geográfica*. Se focaliza la AOD en aquellos ámbitos y países donde España puede tener más impacto; como recomendaba el propio examen de pares del Comité de Ayuda al Desarrollo, CAD, de la OCDE, y otros informes sobre nuestra cooperación. En total, 24 países. En este sentido un país como Holanda está concentrado en 15 países; el Reino Unido en 25; los países nórdicos, entre 20 y 25. Mientras, España lo estaba en más de 40. Por ello, se señalan unas áreas prioritarias, como países pobres y de renta media de América (Centroamérica, Caribe y andinos: Ecuador,

**Gráfico 2**

**Organigrama de la AECID**

Real Decreto 1403/2007, de 26 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, modificado por el Real Decreto 941/2010, de 23 de julio, modificado por el Real Decreto 1424/2012, de 11 de octubre



Fuente: AECID.

Perú, Bolivia, Cuba, Paraguay, Guatemala, Honduras, Salvador, Nicaragua, Dominicana, Colombia); norte de África (Marruecos, Mauritania, población saharauí —de gran respaldo popular—, Mali, Níger); subsahara (Guinea Ecuatorial, Mozambique, junto a Etiopía); además de Filipinas y Afganistán. También están Haití y Territorios Palestinos: más cuestionables —a nuestro juicio— por sus pobres resultados tras años de alto desembolso y porque otros actores podrían ser más eficientes; la acción francófona, en un caso, y en otro, el Consejo de Cooperación del Golfo, GCC (Qatar, etc.) con más medios para limar el extremismo que esteriliza toda ayuda. Sin embargo,

echamos en falta países como Angola o Argelia. En este sentido se tienden a cerrar 27 programas país: 8 en diferentes países de América Latina, 8 en África subsahariana, 6 en norte de África y Medio Oriente, NAMO, y 5 en Asia. Con la consiguiente afectación de sus Oficinas Técnicas de Cooperación, OTC, en el extranjero, y que ocupan en torno a la mitad de los 1.200 empleados de la AECID.

También en los organismos multilaterales se evita la excesiva dispersión centrándose en los de reconocido prestigio. Hay cerca de 150 fondos creados por España (sin control, ni influencia real, ni repercusión visible),

en ocasiones por la simple necesidad de colocar recursos para cumplir objetivos nominales de porcentaje de ayuda, no acordes con nuestra situación económica. Al tiempo se ha reforzado la cooperación delegada en la UE, ya que tanto la AECID, como antes la FIIAPP, han conseguido —por fin— la acreditación de la Comisión para llevarla a cabo.

Su acción, al utilizar esos fondos europeos, ha tomado nuevos recursos e impulsos. De igual forma, el reciente acuerdo firmado en Nueva York el pasado 19 de julio con el Programa Mundial de Alimentos para abrir una plataforma logística humanitaria en el puerto de Las Palmas abre nuevas oportunidades de trabajo en África, operando con mayor rapidez y eficacia en situaciones de emergencia, como las del Sahel.

2) *Integración de nuevos actores, no tradicionales, del sistema español de cooperación.* Tales como el sector privado empresarial, donantes emergentes, fundaciones y entidades no públicas. Crear nuevas vías para relacionarse con el sector privado se convierte así en clave. En su comunicación *Aumento del impacto de la política de desarrollo de la UE: un Programa para el cambio*, la UE (7) manifiesta su compromiso para incrementar el impacto de la ayuda, concentrar esta en los sectores clave para un crecimiento a largo plazo. Entre estos, que se han hecho prioritarios también para la política de desarrollo de España, destacan además de la buena gobernanza, el fomento de un entorno empresarial favorable junto a una agricultura sostenible, cuando en muchos PVD el sector agrario —sector estratégico en todo proceso de desarrollo— está abandonado por sus autoridades.

3) *Evaluación y gestión del conocimiento.* Ha supuesto reorganizar la gestión de la información, de cara a un mayor seguimiento enfocado a la obtención de resultados y a la evaluación de impacto real. Una evaluación que debe contribuir a la mejora de los mecanismos de rendición de cuentas y a una mayor calidad de las intervenciones.

4) *Fomentar la transparencia y rendición de cuentas.* La cooperación española debe hacer frente a la evidente *fatiga del donante* que se manifiesta en la sociedad española. Debe rendir cuentas sobre los resultados obtenidos. Algo que especialmente exigen los ciudadanos en estos momentos.

**Cuadro 1**  
**Ejecución del presupuesto 2012 de la Agencia Española de Cooperación al Desarrollo**  
A 31-12-2012. Cierre provisional. Datos en euros

Unidad	Obligaciones Reconocidas Importe
D. Coop con África y Asia	34.127.581
D. Coop Multilateral Horizontal Financier	159.158.752
D. Relaciones Culturales y Científicas	52.186.415
D. Cooperación América Latina y Caribe	26.738.748
D. Gabinete Técnico	11.497.161
Oficina de Acción Humanitaria	41.484.246
Oficina FONPRODE	86.975
Secretaría General	70.287.296
<b>Total</b>	<b>395.567.174</b>

Capítulo	
1. Gastos de personal	43.582.077
2. Bienes corrientes y servicios	38.017.087
3. Gastos financieros	5.435
4. Transferencias corrientes	299.329.993
6. Inversiones reales	2.314.558
7. Transferencias de capital	12.261.526
8. Activos financieros	56.498
<b>Total</b>	<b>395.567.174</b>

Programa	
143A Cooperación para el desarrollo	388.760.472
144A Cooperación, promoción y difusión cultural en el exterior	6.806.702
<b>Total</b>	<b>395.567.174</b>

Fuente: Dirección AECID.

Y de hecho el Gobierno se ha comprometido a avanzar en estos objetivos en distintos foros internacionales como la *Alianza para el gobierno transparente*, firmado en 2012.

#### 4. La FIIAPP en el sistema de la cooperación española

La FIIAPP se mantiene como una institución pública dedicada a la cooperación internacional y especializada en la promoción del buen gobierno. Depende de la vicepresidencia del Gobierno, y sus objetivos son precisamente mejorar el marco institucional de los países en que trabaja, al tiempo que fortalecer la imagen de España y de Europa en el exterior. Su competitividad se ha visto reforzada con la acreditación (8) de la CE para la gestión y ejecución directa de los fondos de cooperación delegada de la UE, lo que supone poder participar en la programación del presupuesto y prioridades de la cooperación comunitaria.

Sus proyectos en 2012 han estado centrados en mejorar los marcos legales y de la función pública de países menos desarrollados, PMD, mediante asistencia técnica, I+D+i, y de liderazgo público, formando a líderes y altos funcionarios. Así, se ha trabajado en más de 80 proyectos en todo el mundo por 78 millones de euros, de los que 64 han procedido de fondos exteriores (UE e Instituciones Financieras Multilaterales), y 14 de los PGE, a través de la SGDID y la AECID. Con ello se ha movilizado en 2012 a 1.200 funcionarios y expertos para proyectos de cooperación, manteniendo alianzas con más de cien socios en países de todos los continentes.

La totalidad de proyectos de la FIIAPP se enmarcan en los ámbitos y objetivos de la política exterior y de cooperación de España, con clara orientación —el 76%— al buen gobierno (9).

En este sentido, parece que la cooperación española —como la internacional— al desarrollo se orienta definitivamente a primar una clara reforma y fortalecimiento de las instituciones, como vía para la reducción de la pobreza y la búsqueda del desarrollo sostenible. Reconociendo que para ello se hace necesario el refuerzo del sector agropecuario, la creación de un clima de inversión, favorecer el emprendimiento, mejorar el ca-

pital humano, implicar al sector y la empresa privada, eliminar la corrupción, lograr la estabilidad de precios, dar autonomía a los bancos centrales, estimular el ahorro, reorientar el gasto improductivo, y sobre todo la creación de instituciones eficientes.

#### NOTAS

- (1) Vid. *IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016*. Aprobado por Consejo de Ministros, 21 de diciembre 2012.
- (2) Vid. Velarde, J. La visita había sido promovida por el duque de Alba, presidente del Comité Hispano-Inglés y ministro de Instrucción Pública, aunque no pudo asistir al acto, siendo presentado por el duque de Fernán Núñez.
- (3) Vid. Alianza de Busan.
- (4) Vid. Alianza para una Cooperación a un Desarrollo Eficaz (2011): Declaración conjunta sobre el sector privado, IV Foro de Alto Nivel sobre la eficacia de la Ayuda, República de Corea, 28 de noviembre de 2011.
- (5) [http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/EstructuradelaSECIPI/Paginas/estructura\\_seci.aspx](http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/EstructuradelaSECIPI/Paginas/estructura_seci.aspx)
- (6) Esta fundación en su exigente programa de formación concedió, en 2012, 609 becas para expedientes (15.220 solicitudes) muy seleccionados (557 de postgrado y 52 a profesores brasileños); además del *Programa Internacional de Visitantes*, y seminarios de líderes, etc., en su mayoría de América.
- (7) Comisión Europea (2011): *Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el cambio*, Comisión Europea, COM (2011), 637 final. Bruselas, 13-10-2011.
- (8) Vid. Mondedeu, María: proyecto de tesis doctoral. *La FIIAPP en el marco de la cooperación española al desarrollo. 1997-2012*, que se prepara en la Universidad CEU San Pablo. Mondedeu, directora adjunta de FIIAPP hasta el 31-12-2011 y artífice en ese año de tal acreditación.
- (9) La gobernanza (junto a inmigración, terrorismo, cambio climático, servicios sociales...) mantiene a la FIIAPP como uno de los principales operadores públicos europeos en asistencia técnica, en especial proyectos de hermanamiento (*Twinning*: 274 en 30 países desde 1997) liderados por funcionarios españoles. En 2012 gestionando 32 *Twinning* en 13 países: 16 con el Instrumento de Ayuda Preadhesión (Turquía, Bosnia-Herzegovina, Albania, ARYM y Croacia) y 16 con el Instrumento de Vecindad y Asociación (Marruecos, Túnez, Argelia, Egipto, Jordania, Armenia, Ucrania y Azerbaiyán).

#### BIBLIOGRAFÍA

Alianza para una Cooperación a un Desarrollo Eficaz (2011), Declaración conjunta sobre el sector privado, IV Foro de Alto Nivel sobre la eficacia de la Ayuda, República de Corea, 28 de noviembre de 2011.

- Comisión Europea (2011), *Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el cambio*, Comisión Europea, COM (2011), 637 final. Bruselas, 13-10-2011.
- Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda (2011), *Declaración de la Alianza de Busan para la cooperación eficaz al desarrollo*, Foro de Alto nivel sobre la eficacia de la ayuda, Busan, República de Corea, 29/11-1/12, 2011. [http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/images/stories/hlf4/OUTCOME\\_DOCUMENT\\_FINAL\\_ES.pdf](http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/images/stories/hlf4/OUTCOME_DOCUMENT_FINAL_ES.pdf)
- Durlauf, S.; Jhonson, P. y Temple. J. (2005), «Growth Econometrics», en *Handbook of Economic Growth*, P. Aghion y S. Durlauf, eds., Amsterdam.
- FAO (2011), *Informe Mundial sobre la Alimentación y la Agricultura, 2011*, FAO, NU, Nueva York.
- Fundación Internacional y para Iberoamérica de Políticas Públicas (2012), *Plan de Actuación del Ejercicio 2012*, FIIAPP, Madrid, 2012.
- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2012), IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016. Aprobado por Consejo de Ministros, 21 de diciembre 2012. MAEC, Madrid.
- Mondedeu, M. (2013), *La FIIAPP, en el marco de la cooperación española al desarrollo. 1997-2012*. Proyecto de tesis doctoral Universidad CEU-San Pablo.
- Morillas, J. (2011), *Los determinantes del crecimiento económico en el siglo XXI. El papel de las instituciones y la cooperación al desarrollo*, Fundación Humanismo y Democracia, Madrid.
- (2002), «Inmigración y Cooperación al Desarrollo en España, 2002», *Boletín de Información Comercial Española*, BICE. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, núm. 2738, 2-8 septiembre, Madrid
- Rodrik, D.; Subramanian, A. y Trebbi, F. (2004), «Institutions rule: The primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development», *Journal of Economic Growth*, 9, 131-165.
- Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (2012), Estructura de la SECIPI. Órganos consultivos, evaluación: [http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/EstructuradelaSECIPI/Paginas/estructura\\_seci.aspx](http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/EstructuradelaSECIPI/Paginas/estructura_seci.aspx)
- Velarde Fuertes, J. (1988), «Keynes en España», en Rubio de Urquía, R., y otros, *La herencia de Keynes*, Alianza Editorial, Madrid.