

## La cooperación española y de la EU: Semejanzas y diferencias

### RESUMEN

José María Larrú  
[larram@ceu.es](mailto:larram@ceu.es)  
Universidad CEU San Pablo, Madrid,  
España.

El trabajo identifica algunas diferencias en la especialización geográfica e instrumental entre la Unión Europea y la Cooperación Española. Las principales semejanzas son un alto número de países en los que se coopera, la distribución sectorial, la localización relativa en los países de renta media alta y un bajo cumplimiento en los indicadores de transparencia. Las principales diferencias son la mayor especialización relativa de la UE en los países menos avanzados frente a los de renta media-baja de España, la mayor apuesta de la UE por el apoyo presupuestario y mayores desembolsos en ayuda alimentaria y humanitaria, el mayor uso español de la cooperación técnica y un sistema mucho menos desarrollado de seguimiento y evaluación de sus intervenciones. Por último se identifican algunos hechos sectoriales que podrían conducir a considerar que España puede especializarse en ellos y mostrar cierta “ventaja comparativa” como donante.

**PALABRAS CLAVE:** Cooperación al Desarrollo. Especialización. Complementariedad. Unión Europea.

## INTRODUÇÃO

La ayuda oficial al desarrollo (AOD) en España está siendo objeto de recortes presupuestarios drásticos debido a la crisis económico-financiera iniciada en 2008 pero sólo asumida desde mediados de 2010. El agudo desequilibrio de las finanzas públicas, que pasó, según los datos de Eurostat, del superávit del +1,9% del PIB en 2007 al déficit del -11,4% en 2009, ha impuesto una corrección presupuestaria sobresaliente. Probablemente la partida de gasto público más recortada de todas las políticas públicas haya sido la AOD con un -33,5% en 2011 seguido de -49,3% en 2012 (porcentajes calculados en euros corrientes sobre los datos del Seguimiento PACI 2011 y el avance 2012). Este hecho ha conducido a que el modelo español de cooperación internacional para el desarrollo cambie algunas de sus orientaciones e instrumentos, tal como ha quedado reflejado en el IV Plan Director 2012-2016. El lema que parece presidir esta etapa es el intento de “hacer más con menos”. Una ayuda más eficiente y especializada con menos recursos financieros pero más centrada en el conocimiento (el término “conocimiento” aparece 46 veces en el Plan Director y parece recorrerlo de forma transversal en casi todas sus secciones).

En este contexto, identificar las potenciales ventajas comparativas de cada donante es clave para poder actuar de forma complementaria y cada vez más cooperativa. Tal como remarca la declaración de Busán del Panel de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda (OECD-DAC 2011), la ayuda debe “catalizar” recursos domésticos y externos, tanto públicos como privados, para avanzar hacia un desarrollo sostenible que se muestra como algo imperativo y que tendrá en 2015 un momento político de máxima intensidad cuando se haga balance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio marcados en 2000 y se adopte una nueva agenda de desarrollo sostenible para los próximos años. Es el proceso conocido como la agenda post-2015 donde España y la Unión Europea deben colaborar activamente para lograr el compromiso internacional más ambicioso y realista que se pueda de cara a un desarrollo global sostenible que ya es inaplazable.

En este trabajo pretendemos identificar algunas semejanzas y diferencias en los sistemas de cooperación internacional al desarrollo de España y de la UE para avanzar en los lineamientos que el propio Consejo de la Unión Europea ha establecido con su Consenso de Desarrollo (CONSEJO DE LA UE, 2006A), sus recomendaciones para una mayor complementariedad (CONSEJO DE LA UE, 2006B), la división del trabajo (EUROPEAN COMMISSION, 2007), la mejora del impacto mediante el libro verde dedicado al Crecimiento Integrador y el Desarrollo Sostenible (COMISIÓN EUROPEA, 2010) y el trabajo coordinado de cara a una mayor eficiencia bajo el “Programa para el cambio” (COMISIÓN EUROPEA, 2011a).

El objetivo no es identificar de una forma precisa y empírica las “ventajas comparativas” de cada uno de los donantes, pues el término es impreciso y genera múltiples interpretaciones. Aunque es usado en el código de conducta sobre la división del trabajo, “ventaja comparativa” es un término técnico de la teoría del comercio internacional utilizado por David Ricardo para mostrar que la especialización relativa –frente a la absoluta sostenida años antes por Adam Smith- en la producción de los bienes en los que se tuviera mayor productividad era suficiente para generar mayor producto en cada país y en el mundo. Sin entrar en el realismo de los supuestos que subyacen a tal teoría, lo que interesa

aquí es que el término alude a que los Estados miembro además de la Comisión, deberían especializarse y cooperar de forma más estrecha y complementaria, haciendo cada uno lo que mejor sabe hacer como donante líder, y colaborando los demás con él como donantes silenciosos. Los costes de la acción internacional descoordinada han sido señalados por varios analistas (véase por ejemplo Bisten et al. 2011 o Olivié et al. 2013 y las referencias allí revisadas) e incluso una posible interpretación del Código de Conducta sobre la División del Trabajo es que quien debe identificar y escoger su donante líder, es el propio país socio.

Nuestra pretensión es más modesta. Bajo la comparación de ciertas tendencias de España y las instituciones de la UE como donantes, pretendemos señalar aspectos comunes sobre los que podrían producirse prácticas de colaboración en forma de delegación y diferencias en las que poder basar liderazgos ya sea mediante cooperación silenciosa o mediante intercambio de experiencias y buenas prácticas en el uso de ciertos instrumentos o trabajo en cierto grupo de países.

Para lograr este objetivo, el resto del estudio está organizado de la siguiente manera. En la segunda sección se expone el diagnóstico identificativos de las semejanzas y diferencias entre la AOD española y la comunitaria. En la tercera sección se resumen los principales hallazgos y se identifican algunos hechos que podrían llevar recomendaciones de política de cara a una posible identificación de ventajas comparativas sectoriales de la Cooperación Española.

### **SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS ENTRE LA UE Y LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA.**

Antes de comenzar con el análisis de semejanzas y diferencias entre la cooperación de estos dos donantes, conviene enmarcar, siquiera brevemente, el sistema de cooperación al desarrollo de la UE, dada su complejidad y variedad de instrumentos.

La cooperación al desarrollo de la UE está encuadrada dentro de su sistema de relaciones exteriores. Dicho sistema se compone de tres grandes apartados que a su vez se subdividen en las siguientes secciones (Figura 1).

Figura 1 - Las relaciones exteriores en la UE.

- |   |
|---|
| <p>I. <u>Ampliación</u></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Ayudas para la adhesión</li></ul> <p>II. Comercio internacional y acuerdos comerciales (Comercio exterior)</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Política comercial autónoma</li><li>- Política comercial convencional</li></ul> <p>III. <u>Desarrollo y países en desarrollo</u></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Ayuda humanitaria (ECHO)</li><li>- Ayuda geográfica</li><li>- Ayuda temática</li></ul> <p>IV. Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)</p> |
|---|

Los instrumentos en los que la política de cooperación al desarrollo comunitaria se han ido materializando, han evolucionado mucho a lo largo del tiempo – para una descripción de su organización anterior a la actual puede consultarse Cox y Chapman (1999), Goded y Larrú (2001) o Sobrino-Heredia (2001). Los vigentes en la actualidad y los previstos para el periodo de las futuras perspectivas financieras 2014-2020 aparecen sintetizados en la Figura 2.

Figura 2 - Instrumentos actuales y futuros de la cooperación al desarrollo comunitaria.

| 2007-2013   | 2014-2020  |
|---|--|
| <b>GEOGRÁFICA</b>   |  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Instrumento de Preadhesión (IPA, 11,5 mM€)</li> <li>• Instrumento de Vecindad y Asociación (IEVA, 11,2mM€)</li> <li>• Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD, 16,9 mM€)</li> <li>• Instrumento para la Cooperación con los Países Industrializados (IPI, 172 M€).</li> <li>• X FED (2008-13)(fuera del presupuesto) 22,7mM€</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• PRE-ADHESIÓN (IPA, 14,11mM€)</li> <li>• VECINDAD (ENI, 18,18mM€)</li> <li>• COOPERACIÓN AL DESARROLLO (DCI 23,29mM€)</li> <li>• ASOCIACIÓN con 3ºs (PI 1,31mM€)</li> <li>• XI FED (2014-20) (fuera del presupuesto) 34,27mM€</li> </ul> |
| <b>TEMÁTICA</b>   |  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Instrumento de Estabilidad (IE, 2,1M€)</li> <li>Instrumento europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH, 1,1M€)</li> <li>Instrumento de Seguridad Nuclear (INS, 524 M€)</li> <li>Política Exterior y de Seguridad Común (PESC, 2M€).</li> <li>Facilidad alimentaria (IFF, 1mM€, 2009-2011)</li> <li>Instrumento de Ayuda Humanitaria (HAI, 5,6M€)</li> <li>Ayuda macrofinanciera</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• ESTABILIDAD (2,83mM€)</li> <li>• DEMOCRACIA Y DD.HH. (1,58mM€)</li> <li>• SEGURIDAD NUCLEAR (631M€)</li> <li>• GROENLANDIA (219M€)</li> </ul>   |

Fuente: elaboración propia (las asignaciones de los instrumentos 2014-2020 son previsiones).

Como puede observarse, hay una división entre instrumentos que siguen una asignación geográfica y los que se focalizan en temáticas específicas.

Uno de los cambios más sobresalientes que acontecerá en 2014 es la desaparición del instrumento de Cooperación con los Países Industrializados que será sustituido por el de Asociación con Terceros. Dentro de este nuevo instrumento, se acogerá la ayuda con la mayoría de los países de renta media, a los que se considera de alguna manera “graduados” y por tanto con menor necesidad de ayuda financiera, suponiendo mayor capacidad para obtener recursos en los mercados internacionales de capital. Por lo que respecta a socios con los que la Cooperación Española trabaja de forma intensa destinando mucho de su presupuesto, todos los países de América Latina saldrán del instrumento de Cooperación al Desarrollo y pasarán al de Asociación con Terceros, con la excepción de cuatro centroamericanos (Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador) y Bolivia y Paraguay.

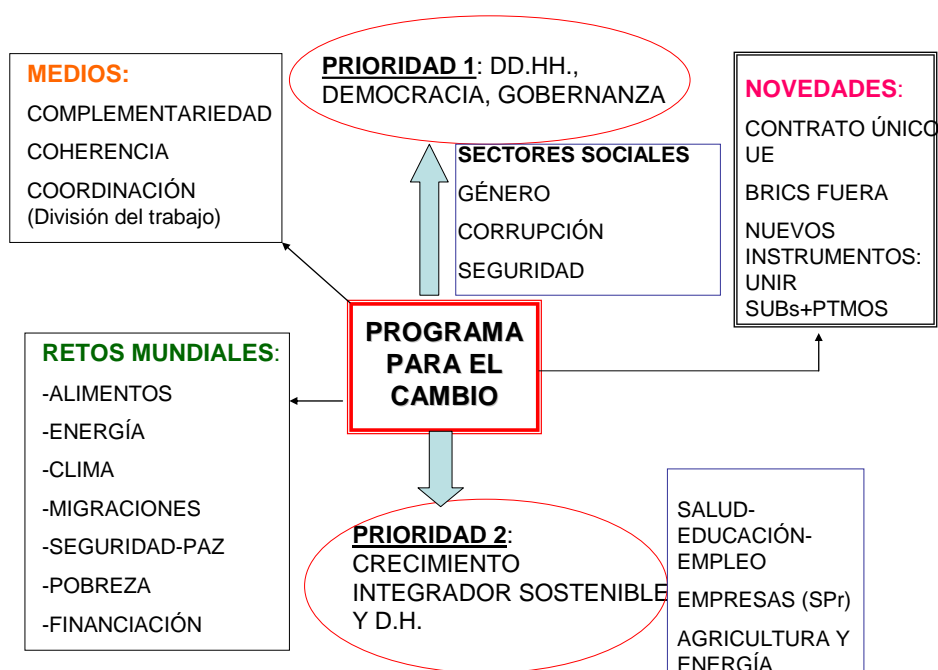
Una vez enmarcado el sistema de la UE pasamos al análisis de semejanzas y diferencias entre España y la UE. El análisis está estructurado en cuatro apartados. En el primero se expone cómo la AOD española ha cumplido su obligación de desembolsos de ayuda a la UE desde su adhesión. A continuación se analiza la distribución geográfica de la AOD. En un tercer paso se analiza la distribución sectorial para, en un cuarto momento, analizar algunos de los instrumentos o modalidades de ayuda. En quinto lugar se analiza el sistema de seguimiento, evaluación y transparencia y rendición de cuentas de ambos donantes, para concluir con una posible identificación de áreas de cooperación y

complementariedad mutua, así como de hipotéticas áreas de especialización o “ventaja comparativa” de España ante la UE.

El Programa para el Cambio aprobado en 2011 ha definido las nuevas orientaciones y prioridades de la ayuda comunitaria. Un esquema de sus novedades se ofrece en la Figura 3.

Nuestro trabajo se enmarca en la sección de “Medios” donde se desea incentivar la complementariedad, coherencia y coordinación entre donantes para lograr un mayor impacto.

Figura 3 - Esquema del Programa para el Cambio.



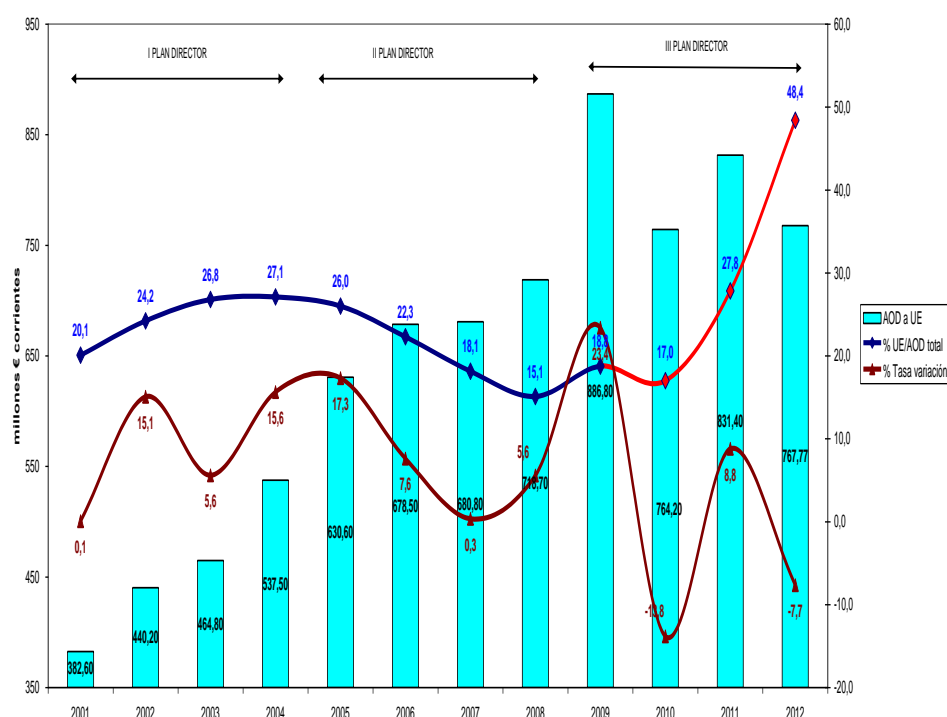
Fuente: elaboración propia a partir de Comisión Europea (2011a).

### LA CANALIZACIÓN DE AOD ESPAÑOLA A TRAVÉS DE LA UE

España ha contribuido a la cooperación al desarrollo de la UE desde su adhesión en 1986. Si bien en los comienzos las aportaciones obligatorias fueron menores, desde la implementación del I Plan Director 2001-2004 fueron creciendo, llegando a representar el 27,1% de la AOD neta española en 2004, tal como refleja el Gráfico 1.

Durante el periodo 2005-2008, coincidiendo con el II Plan Director y el primer gobierno socialista de Rodríguez Zapatero, la ayuda española experimentó un crecimiento superior al 20% acumulativo anual. La proporción canalizada a través de las instituciones comunitarias descendió al 15,1% en 2008, marcando su mínimo. No obstante el volumen de fondos se mantuvo en un promedio cercano a los 675 millones de euros y las tasas de variación interanual (línea marrón) no fueron de gran magnitud reflejando cierta estabilidad y previsibilidad.

Gráfico 1 - Evolución cuantitativa de la AOD española a través de la UE



Fuente: elaboración propia a partir de los Seguimiento PACI.

El periodo 2009-2012, que comprende el III Plan Director, con un gobierno socialista hasta 2011 y uno popular desde entonces, coincide con la etapa de crisis financiera –primero- y económica después. En 2009, cuando España alcanza su mayor volumen relativo de AOD (el 0.46% de la Renta Nacional Bruta) y logra mantener muy cerca el mayor nivel de desembolsos alcanzado en 2008 (4.762 millones de euros), la proporción de AOD canalizada a través de la UE superó el 18% de la AOD neta, con un volumen superior a los 886 millones de euros. A partir de ese máximo, el nivel de AOD se ha mantenido por encima de los 760 millones de euros, con una tendencia creciente en términos relativos.

Si en 2010 supuso el 17% de la AOD neta, ascendió al 27,8% en 2011 y alcanza nada menos que el 48,4% en 2012. En una fase en la que la AOD es recortada en un -5% en 2010, un -33,5% en 2011 y un -49,3% en 2012, la conclusión de que la ayuda a través de la UE es, si se permite la expresión “intocable”, parece apoyada en la evidencia (no obstante la ayuda a la UE cae un -7,7% respecto a 2011, tal como refleja el gráfico). Parece que con independencia del partido en el gobierno, pero de forma muy marcada en la gestión del actual, la única partida que se salva de esta AOD “residual” que queda en términos presupuestarios es la de la UE. Esta decisión parece estar fundamentada en términos de discrecionalidad política, no en un análisis técnico o en una evaluación de eficiencia comparativa sobre dónde la AOD española ha causado un mayor impacto en términos de reducción de la pobreza y las desigualdades sociales.

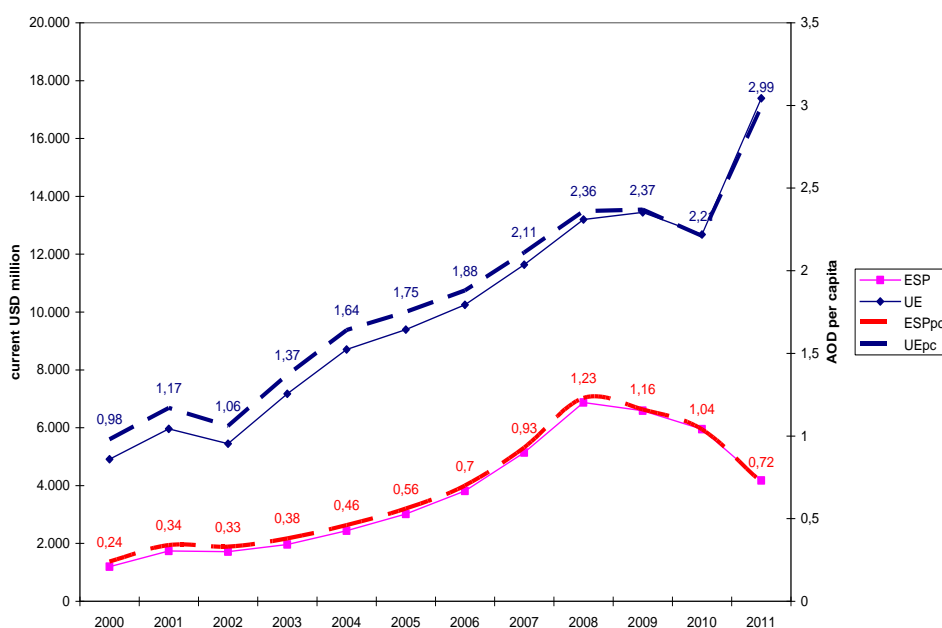
Una vez reflejada esta evolución cuantitativa, puede hacerse una comparación del esfuerzo relativo que supone los desembolsos de AOD, tanto de

España como de la UE. Para realizar esta comparación el Gráfico 2 muestra la evolución de los desembolsos de ambos donantes tanto en términos de dólares corrientes (líneas continuas) como en términos per capita (líneas discontinuas). Como puede observarse, la AOD neta de las instituciones comunitarias muestra una tendencia creciente desde 2000. En ese año, el desembolso representó 0,98 dólares por habitante comunitario, alcanzando los casi 3 dólares en 2011 (último año con dato disponible).

El esfuerzo relativo de España es creciente durante el periodo 2000-2008. Antes de la crisis cada español pasaría de aportar 0,24 dólares en ayuda a 1,23 dólares en el máximo de 2008. Con la llegada de la crisis y la disminución del presupuesto, el promedio per capita español es de 0,72 dólares en 2011, casi el mismo que en 2006.

En suma, los desembolsos de AOD española han estado creciendo hasta la llegada de la crisis y las aportaciones a través de la UE llegaron a estar en el entorno del 20% a comienzos de la década de 2000. Pero con la crisis económica y la decisión de recortar sobresalientemente el presupuesto de AOD, la ayuda per capita española ha caído desde 2008, pero no así la proporción canalizada a través de las instituciones comunitarias que se han mantenido y que en 2012 alcanzan un llamativo 48%. Aunque siempre es difícil predecir, parece que la tendencia para los próximos años continuará en el doble sentido de presupuestos de AOD mucho más reducidos, pero mantenimiento de los niveles canalizados a través de la UE y por tanto, notable proporción dentro del total. La ayuda española casi va a quedar reducida a lo que se canalice a través de las instituciones comunitarias, tanto por discrecionalidad política, como por obligación de efectuar los desembolsos como Estado miembro de la Unión. Es por ello que observar y estudiar la eficiencia e impacto que esta ayuda tenga en los fines de la política española de cooperación internacional será decisivo.

Gráfico 2 - Evolución de la ayuda per capita.

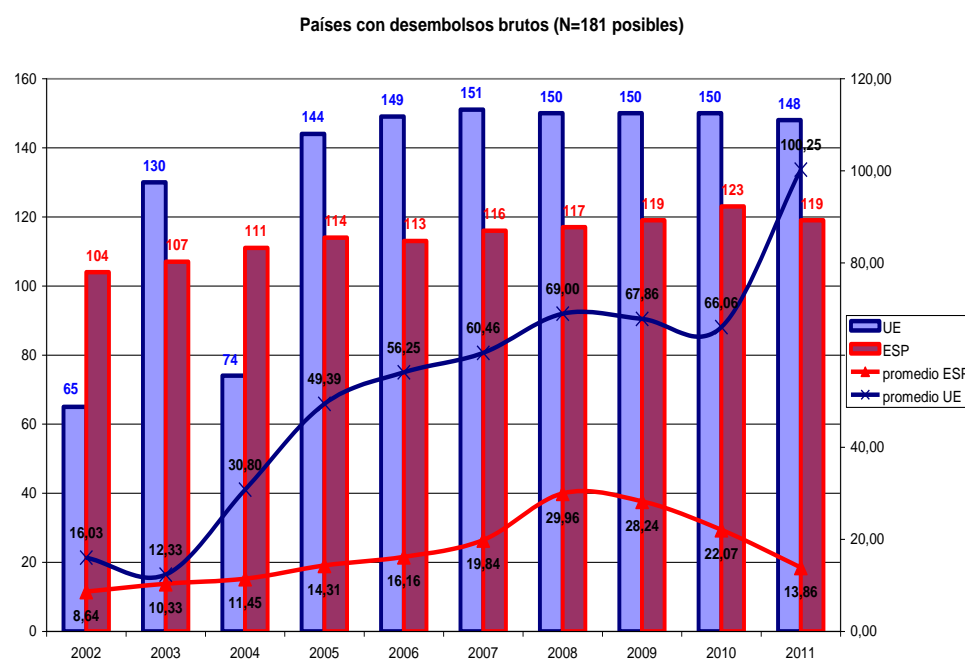


Fuente: elaboración propia a partir de los datos de OECD-DAC (2013).

## DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA

El análisis de la distribución geográfica que se ha realizado ha consistido en tres fases. En primer lugar se analiza la evolución del número de países en los que se ha desembolsado AOD. En segundo lugar, se analizan las evoluciones en la asignación de AOD en tres grupos de países: los menos avanzados, los de renta media-baja y renta media-alta. En tercer lugar, se calculó el promedio de estas asignaciones para el periodo 2000-2011.

Gráfico 3 - Alcance geográfico y tamaño de las asignaciones.



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de OECD-DAC (2013). Desembolsos brutos en dólares corrientes.

En primer lugar, y tal como refleja el Gráfico 3, la Unión Europea interviene en 150 países de los 181 posibles, lo que supone ser un donante en el 82% de los escenarios nacionales susceptibles de recibir ayuda. Téngase en cuenta que aquí no se tiene en cuenta la ayuda no asignable geográficamente o que esa asignación se hace de forma regional. España, por su parte, también muestra una tendencia creciente, aportando cantidades de AOD en más de cien países, con un máximo de 123 en 2010. Por una parte, este amplio alcance podría interpretarse como algo positivo, pues existen fondos y –supuestamente- necesidades que son atendidas en muchos lugares. Por otra parte, la dispersión de pequeñas cantidades de ayuda entre muchos países, hace que se pierda capacidad de impacto transformador y genera la duda de si esos desembolsos obedecen a acciones estratégicas o son fruto de motivaciones más ligadas a la financiación de acciones diplomáticas que a la lucha contra la pobreza de forma directa. Recuérdese que los Planes Directores españoles contienen siempre un apartado de prioridades geográficas que han tendido a situarse en el entorno de los 50 (32 en el Plan 2001-2004, 53 en el 2005-2008 (en realidad fueron 73 los priorizados, tal como señalan Larrú y Tezanos (2012), nota a pie 6. Además, el criterio por el



que un país recibe ayuda española parece esquivo, más allá de la discrecionalidad política o la capacidad que tenga un diplomático de obtener algún fondo para una acción en el país donde está destinado. Por ejemplo, Larrú (2011) muestra que países que sistemáticamente obtienen altos valores en los indicadores de corrupción, no son eliminados de la cooperación española), 50 en el 2009-2011 y 23 en el vigente 2012-2016) y que esta dispersión ha sido recurrentemente señalada como debilidad, pues parece poco selectiva. Si además la distancia efectiva del número de países receptores es casi del doble, la utilidad de esa “priorización estratégica” queda de alguna en entredicho.

El hecho de que el número de países sea tan elevado, hace que el promedio de la cantidad que recibe cada país sea pequeño. Si entre 2002-2003 los valores entre España y la UE se acercaron, desde entonces la distancia no ha hecho sino aumentar. Mientras las intervenciones de la UE avanzan desde los 12 millones de dólares de 2003 hasta los 100 millones de 2011, en España se produce una tendencia creciente muy suave hasta 2008 donde se alcanzan casi los 30 millones por país. Desde entonces, hay un descenso continuado hasta situarse en los 13 millones en 2011. Menos volumen de ayuda, a repartir entre más países, hace que la capacidad promedio de la AOD española pueda ser poco transformativa. Téngase en cuenta que aquí se habla en términos promedio, pues España tiende a concentrar el 40-45% de sus desembolsos en diez países tal como muestran Larrú y Tezanos (2012).

Una vez detectada la proliferación de países socios, merece la pena estudiar si éstos se concentran en alguna región o grupo de países. Para ello analizamos la evolución de los flujos de AOD de ambos donantes hacia los países menos avanzados y de renta media. Los resultados se ofrecen en los Gráficos 4, 5 y 6.

Por lo que se refiere a los países menos avanzados (PMA), la UE tiende a concentrar en ellos un 40% de su ayuda, una proporción bastante similar al del conjunto de donantes (representada en cada gráfico por la línea continua sin cifras). En todos los años del periodo considerado, la proporción española es menor, excepto en el 2011. España ha ido creciendo en su asignación a este grupo de países de forma constante desde 2006. En ese año se desembolsó el 8,7% mientras que en 2011 se superó el 40%. Como se verá más adelante, las operaciones relacionadas con el alivio de deuda externa explican en parte este crecimiento, además de una continua aspiración a que países más pobres y de África Subsahariana vayan ocupando un lugar cada vez más importante en la distribución de la AOD española, tal como lo señalan los Planes Directores y los dos Planes África.

Si la UE muestra mayor concentración en los PMA, lo contrario sucede en el grupo de los Países de Renta Media Baja. Tal como refleja el Gráfico 5, en 2001, 2004, 2005 y 2006, España localizó más de la mitad de su AOD a este grupo de países. El hecho de que los principales receptores españoles (Centroamérica, Bolivia, Perú, Marruecos) sean miembros de este grupo de países explica este resultado. No obstante, debe notarse el descenso que tiene el grupo desde 2006, pues ya en 2011 supuso el 30%, el menor valor de todo el periodo.

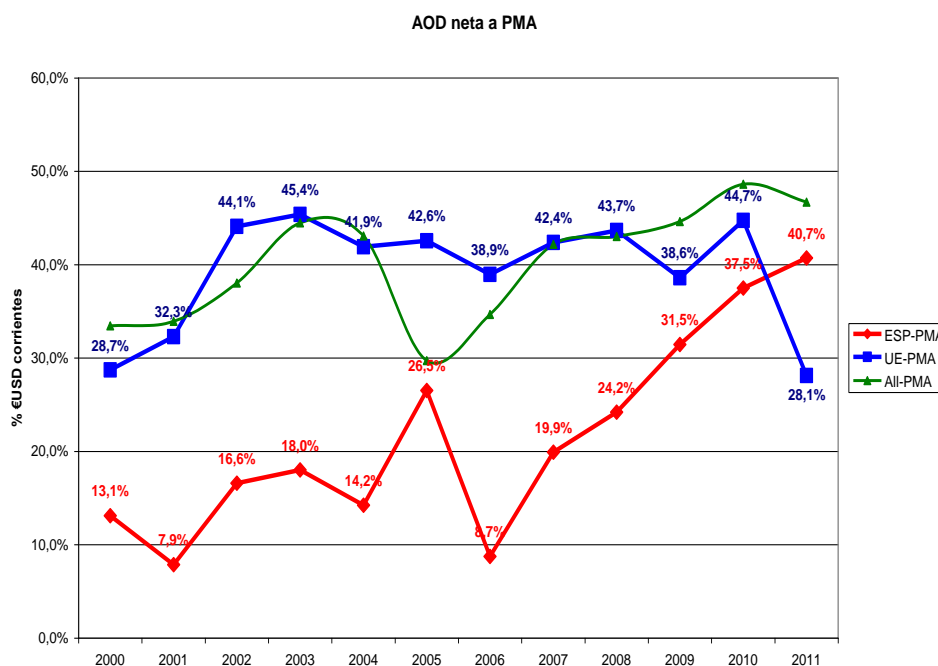
Por su parte, la UE muestra una evolución ascendente, desde el 19% de los inicios hasta casi el 32% de 2009, aunque desde entonces ha caído hasta los 23,5% de 2011.

En suma, España tiende a concentrar su ayuda en este grupo de países, con valores muy cercanos a los del conjunto de los donantes. Es en este grupo de países donde podría actuar como donante líder y defender la necesidad de que estos países sigan recibiendo ayuda, dada su heterogeneidad, potenciales trampas de gobernabilidad, financiamiento y estructura productiva, así como su importante papel en contribuir a la consecución de bienes públicos regionales y globales (ALONSO, 2013).

Por lo que se refiere a los países de renta media alta, ambos -España y la UE- se sitúan por encima del promedio del conjunto de donantes, aspecto diferencial respecto a los otros dos grupos presentados. Aunque la UE se ha ido situando normalmente por debajo del porcentaje español, en 2011 ha vuelto a destinar más del 40% de su AOD a este grupo de países como ya hiciera en 2000 y 2001. Desde entonces los porcentajes se han situado en el entorno del 30%. España destina algo más, entorno al 32% con una tendencia leve al descenso desde 2006. Nótese que el año 2005 es un dato atípico, debido a operaciones de deuda externa voluminosas a Irak, RD Congo y Madagascar, ninguno de ellos integrado en el grupo de PRM-Alta.

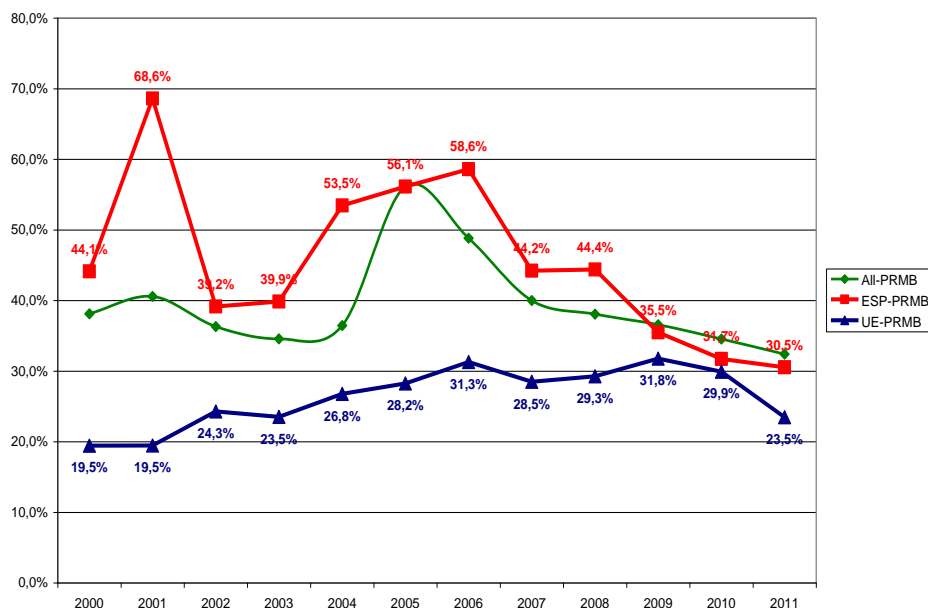
En resumen, y tal como muestra el Gráfico 7, la UE ha destinado mayor proporción de su AOD a los PMA, mientras que España lo ha hecho a los PRM-Baja y ambos presentan porcentajes similares en las asignaciones a los PRM-Alta. España ha localizado en promedio, el 77% de su AOD en los PRM y la UE el 40% a los PMA. Sería muy deseable que se diera una complementariedad y transferencia de experiencias entre ambos donantes, dada esta disimilaridad.

Gráfico 4 - Evolución de la AOD a los Países Menos Avanzados



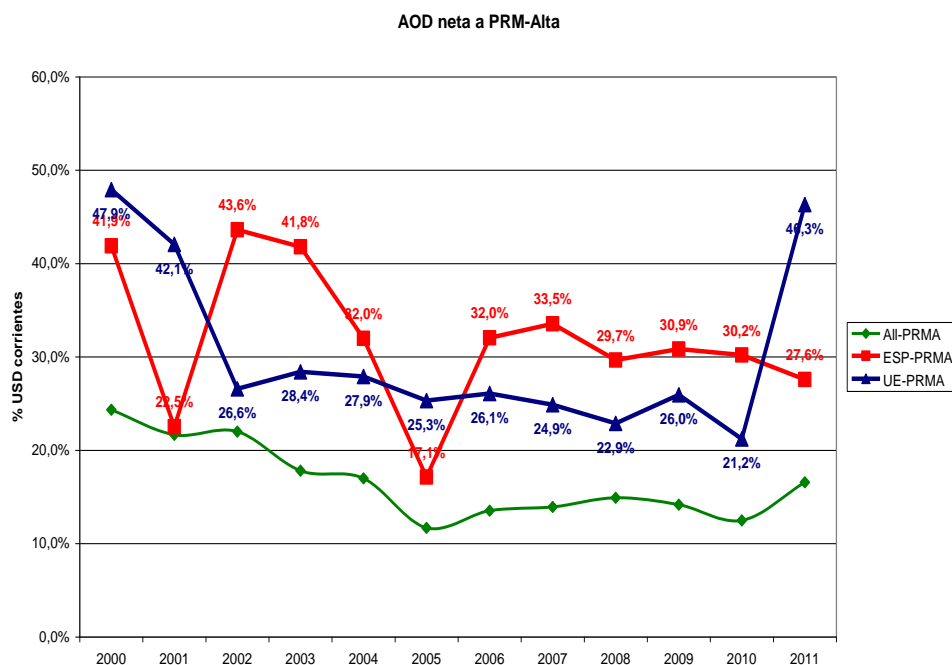
Fuente: elaboración propia a partir de los datos de OECD-DAC (2013).

Gráfico 5 - Evolución de la AOD a los Países de Renta Media-Baja



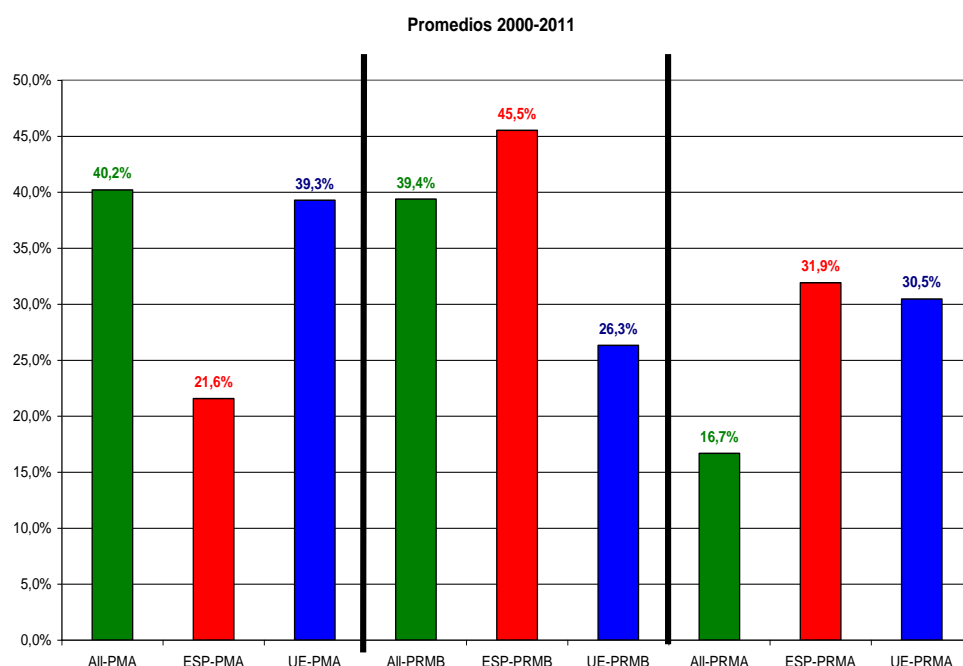
Fuente: elaboración propia a partir de los datos de OECD-DAC (2013).

Gráfico 6 - Evolución de la AOD a los Países de Renta Media-Alta



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de OECD-DAC (2013).

Gráfico 7 - Promedios de la distribución geográfica: 2000-2011



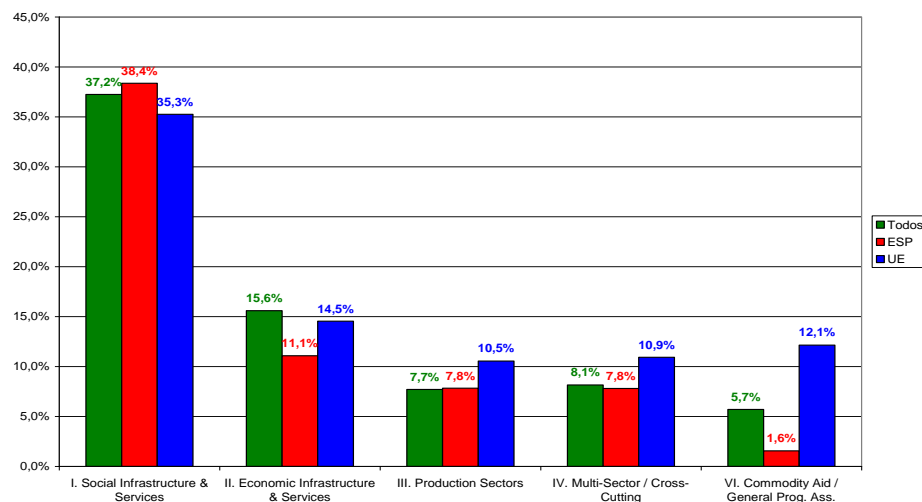
Fuente: elaboración propia a partir de los datos de OECD-DAC (2013).

## DISTRIBUCIÓN SECTORIAL

Una forma de posible maximización del impacto de los recursos escasos de AOD es la concentración sectorial. Si hay pocos recursos, será más eficiente poder utilizarlos en aquellos sectores en los que, tanto España como la UE, muestren mayor eficiencia. Para una evaluación rigurosa de la eficiencia de estos recursos, habría que hacer un análisis coste-eficiente que supera los objetivos de este trabajo y que, hasta donde alcanzan nuestros conocimientos, nunca se ha hecho. Pero sí es posible comparar la distribución que de facto han hecho ambos donantes por si revelaran ciertas semejanzas –lo que supondría una convergencia de asignaciones que podría dar lugar a duplicidades invitando a acciones bajo economías de escala mediante cooperación delegada, o bien revelaran diferencias sobre las que cabría postular ventanas de especialización comparativa que podrían dar lugar a complementariedades mutuas. El donante con más “experiencia” (ciertamente mal medida a través de la cantidad de recursos localizados en cada sector que no supone mayor eficiencia) podría ser el líder, mientras que el resto podría hacer cooperación silenciosa en ese sector. Recordemos que tanto el código de conducta como el programa para el cambio europeos, proponen un donante líder en cada país y un máximo de tres sectores prioritarios de intervención.

Pues bien, el análisis comparado de distribución sectorial se muestra en el gráfico 8 y se detalla en la Tabla 1.

Gráfico 8. Distribución sectorial. Promedio 2000-2011



Fuente: cálculos propios a partir de OECD-DAC (2013) Tabla DAC 5 con datos en dólares corrientes.

Tabla 1 - Distribución sectorial. Promedio 2000-2011.

| SECTOR   | Todos | ESP   | UE    |
|--|-------|-------|-------|
| I. Infraestructura y Servicios Sociales          | 37,2% | 38,4% | 35,3% |
| I.1. Educación                                   | 8,1%  | 10,1% | 5,5%  |
| I.1.b. Educación Básica                          | 2,3%  | 2,3%  | 1,5%  |
| I.2. Salud                                       | 5,1%  | 5,6%  | 3,7%  |
| I.2.b. Salud Básica                              | 3,2%  | 4,0%  | 2,5%  |
| I.3. Población y Salud Reproductiva              | 4,2%  | 1,4%  | 1,1%  |
| I.4. Agua y Saneamiento                          | 4,7%  | 5,2%  | 3,7%  |
| I.5. Buen Gobierno y Sociedad Civil              | 10,6% | 8,5%  | 15,3% |
| I.5.a. Buen Gobierno y Sociedad Civil - general  | 6,8%  | 8,3%  | 14,7% |
| I.5.b. Conflictos, Paz y Seguridad               | 1,3%  | 1,7%  | 3,1%  |
| I.6. Otra Infraestructura y Servicios Sociales   | 4,6%  | 7,4%  | 5,9%  |
| II. Infraestructura & Servicios Económicos       | 15,6% | 11,1% | 14,5% |
| II.1. Transporte & Almacenamiento                | 7,1%  | 4,7%  | 8,0%  |
| II.2. Comunicaciones                             | 0,5%  | 0,4%  | 0,6%  |
| II.3. Energía                                    | 5,0%  | 2,8%  | 3,6%  |
| II.4. Banca y Servicios Financieros              | 1,7%  | 2,6%  | 0,9%  |
| II.5. Negocios y Otros Servicios                 | 1,3%  | 0,6%  | 1,4%  |
| III. Sectores Productivos                        | 7,7%  | 7,8%  | 10,5% |
| III.1. Agricultura, Silvicultura y Pesca         | 5,1%  | 4,7%  | 5,3%  |
| III.2. Industria, Minería, Construcción          | 1,8%  | 2,8%  | 3,1%  |
| III.3.a. Políticas Comerciales y Regulaciones    | 0,7%  | 0,1%  | 2,0%  |
| III.3.b. Turismo                                 | 0,1%  | 0,2%  | 0,2%  |
| IV. Multi-Sector / Transversal                   | 8,1%  | 7,8%  | 10,9% |
| V. Total Sectores Asignables (I+II+III+IV)       | 68,7% | 65,1% | 71,3% |
| VI. Commodity Aid / Apoyo Presupuestario General | 5,7%  | 1,6%  | 12,1% |

|   |        |        |        |
|---|--------|--------|--------|
| VI.1. Apoyo Presupuestario General              | 3,1%   | 0,6%   | 8,2%   |
| VI.2. Ayuda alimentaria y Seguridad Alimentaria | 1,5%   | 1,2%   | 2,9%   |
| VII. Acciones Relacionadas con Deuda            | 9,3%   | 14,6%  | 0,2%   |
| VIII. Ayuda Humanitaria                         | 6,5%   | 5,6%   | 10,5%  |
| IX. Sin asignar ni especificar                  | 9,9%   | 13,2%  | 6,0%   |
| Total (V+VI+VII+VIII+IX)                        | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Fuente: cálculos propios a partir de OECD-DAC (2013) Tabla DAC 5 con datos en dólares corrientes.

Tal como reflejan los datos, la asignación sectorial tanto del conjunto de donantes de ayuda, como de España y la UE es muy similar. Aunque esta similitud puede deberse al nivel de agregación que se hace la comparación (para un análisis sectorial de la cooperación española desagregado a tres y cinco dígitos, véase Larrú y Tezanos (2012) y puedan existir preferencias y especializaciones en determinados países, la conclusión parcial que aquí puede obtenerse es que hay margen para la especialización y la complementariedad. Los fenómenos de fragmentación sectorial y de “conductas de rebaño” en el sentido de que casi todos los donantes acuden a los países preferidos (*aid darlings*) y se concentran en los mismos sectores está bastante mostrada por la literatura (FEENY; MCGILLIVRAY, 2008; FROT; SANTISO, 2011; ÖHLER 2013, entre otros).

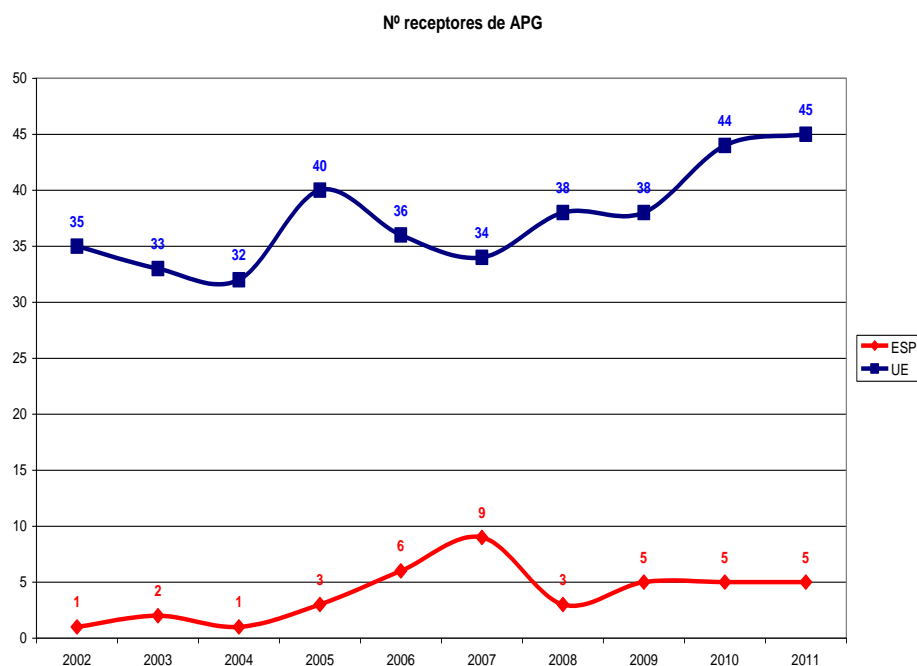
Las principales diferencias aparecen en instrumentos como la ayuda alimentaria, humanitaria, alivio de deuda o apoyo presupuestario, que pasamos a analizar a continuación con mayor detalle.

### ALGUNOS INSTRUMENTOS Y MODALIDADES

En este apartado analizamos la evolución de ambos donantes en el uso de instrumentos y modalidades como el apoyo presupuestario (general y sectorial), la ayuda alimentaria y humanitaria, las operaciones de alivio de deuda externa, la cooperación técnica y los préstamos netos.

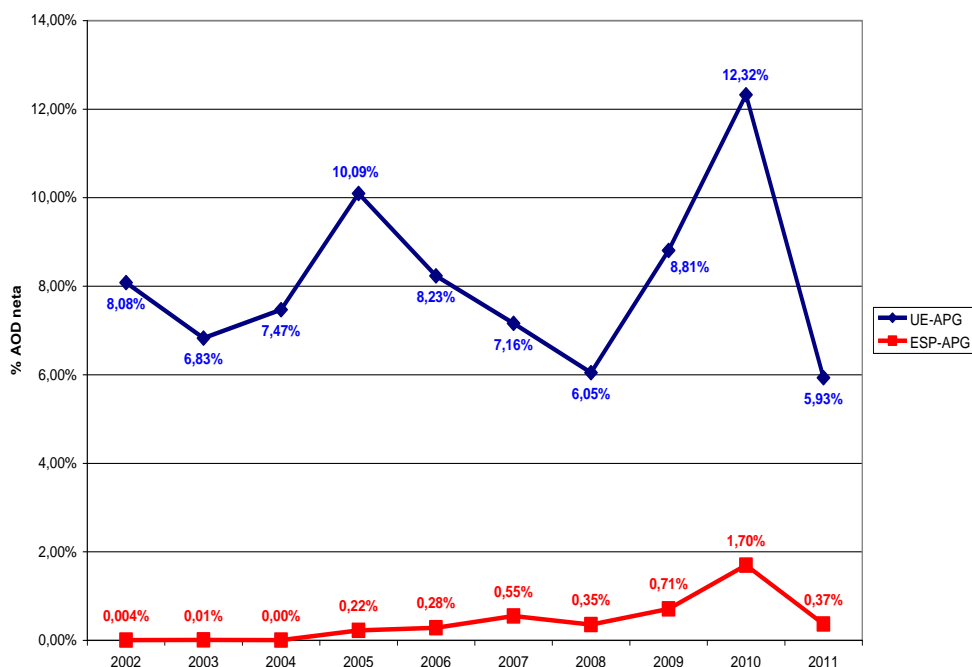
Por lo que respecta al apoyo presupuestario general (APG), tal como reflejan los Gráficos 9 y 10, el mayor protagonismo de este instrumento por parte de la UE es muy claro. Tanto en el número de países en los que lo utiliza (Gráfico 9) como en el volumen de fondos que canaliza (Gráfico 10). No es de extrañar, ya que la UE ha sido el principal impulsor de este instrumento (véase Castaño y Larrú 2005) y en 2011 actualizó sus líneas guía para el impulso de este instrumento (COMISIÓN EUROPEA, 2011b).

Gráfico 9 - Número de países socios en los que se utilizó el APG



Fuente: cálculos propios a partir de OECD-DAC (2013), CRS con datos en dólares corrientes.

Gráfico 10 - Evolución del porcentaje de AOD canalizada a través de APG.

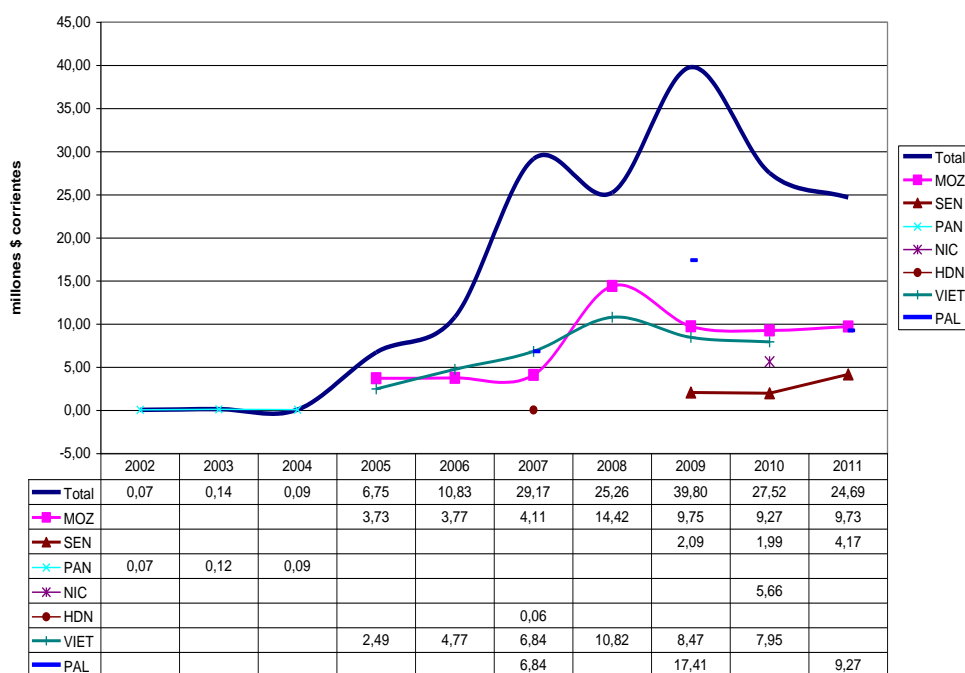


Fuente: cálculos propios a partir de OECD-DAC (2013) con datos en dólares corrientes

Por su parte, España no ha superado los 9 países como socios en los que utilizar el APG y el máximo de recursos ha sido el 1,7% de su AOD neta en 2010.

Más en detalle, tal como refleja el Gráfico 11, España mantiene el uso del APG con Mozambique desde 2005. El mayor desembolso ha sido a este país en 2008 con más de 14 millones de dólares. Es el único país con el se ha realizado durante 7 años. Le sigue Vietnam con seis (2005-2010) con un desembolso importante también en 2008 (más de 10 millones de dólares). El resto son operaciones de cuantías mucho menores y más dispersas, como la de Nicaragua en 2010 (5 millones), Honduras en 2007. A los territorios palestinos se ha destinado APG de forma alterna en los años 2007, 2009 (cuando se produce el máximo desembolso de todos con más de 17 millones de dólares) y 2011.

Gráfico 11 - Evolución de los principales destinos del APG de España

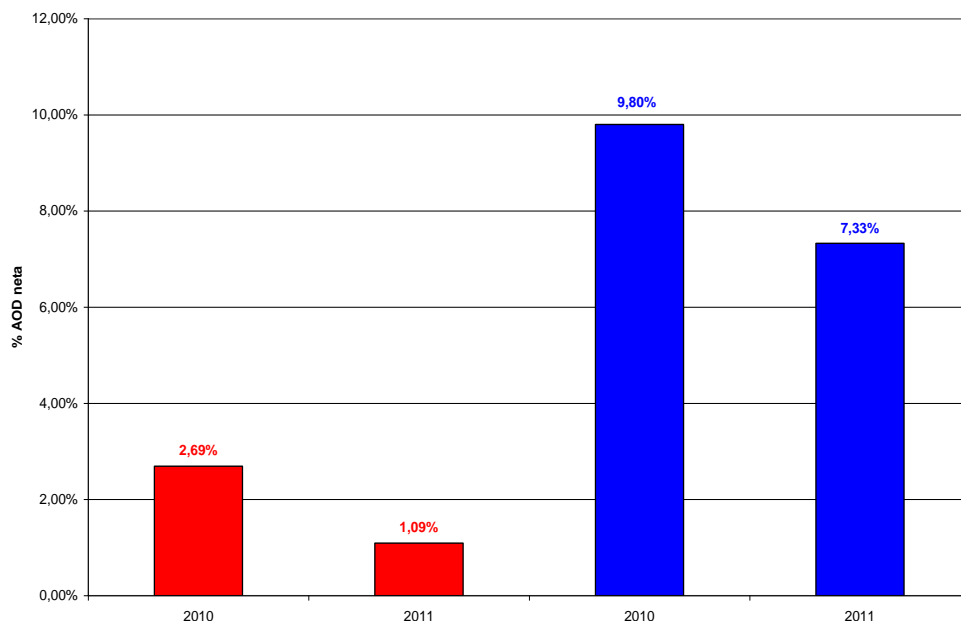


Fuente: cálculos propios a partir de OECD-DAC (2013) con datos en dólares corrientes.  
MOZ=Mozambique; SEN=Senegal; PAN=Panamá; NIC=Nicaragua; HDN=Honduras;  
VIET=Vietnam; PAL= Territorios Palestinos.

En relación al Apoyo Presupuestario Sectorial la base de datos del CAD ofrece únicamente los desembolsos de 2010 y 2011 que se recogen en el Gráfico 12.



Gráfico 12 - Apoyo Presupuestario Sectorial



Fuente: cálculos propios a partir de OECD-DAC (2013) con datos en dólares corrientes.

Es claro que la UE apuesta de forma más decidida por este instrumento que España. La información que suministra el CAD no permite desagregar en mayor medida para conocer a qué sectores concretos se está dirigiendo este APS y el Informe Anual de la Unión Europea de 2012 lo menciona únicamente con motivo de hacer avanzar los Derechos Humanos y la democracia en los países socios.

En el Seguimiento PACI de 2011 encontramos las anotaciones de APS que se detallan a continuación:

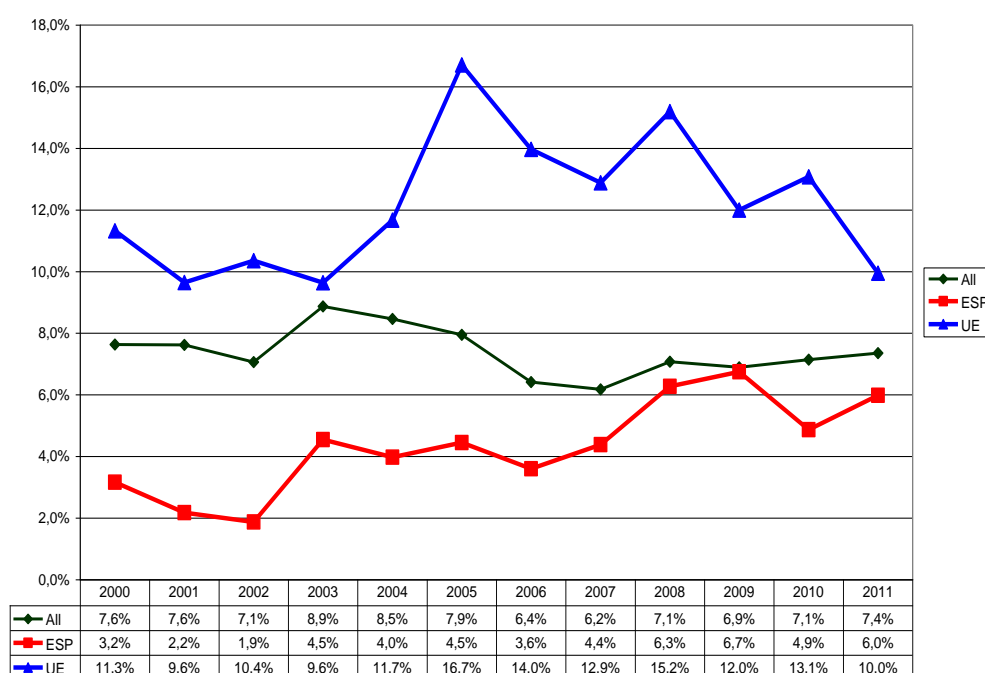
Tabla 2 - Desglose del Apoyo Presupuestario de España.

| País        | Sector  | Comprometido     | Desembolsado     |
|-------------|---|------------------|------------------|
| NAMIBIA     | 140 - Abastecimiento de agua y saneamiento        | 3.000.000        | 1.000.000        |
| MARRUECOS   | 111 - Educación, nivel no especificado            | 0                | 2.920.000        |
| MARRUECOS   | 121 - Salud, general                              | 0                | 1.800.000        |
| MOZAMBIQUE  | 160 - Otros servicios e Infraestructuras Sociales | 250.000          | 250.000          |
| MOZAMBIQUE  | 121 - Salud, general                              | 300.000          | 300.000          |
| URUGUAY     | 160 - Otros servicios e Infraestructuras Sociales | 350.000          | 350.000          |
| EGIPTO      | 151 - Gobierno y Sociedad Civil, general          | 1.000.000        | 0                |
| COLOMBIA    | 140 - Abastecimiento de agua y saneamiento        | 13.804.527,89    | 0,00             |
| PANAMÁ      | 140 - Abastecimiento de agua y saneamiento        | 5.176.697,96     | 0,00             |
| <i>SUMA</i> |   | <i>3.900.000</i> | <i>6.620.000</i> |

Fuente: MAEC (2012) Volcado AOD bilateral 2011 (cifras en Euros).

Otro instrumento de interés sobre todo por el alto apoyo ciudadano de goza, son las contribuciones en operaciones de ayuda humanitaria. Tal como refleja el Gráfico 13, la UE protagoniza en mayor medida que España el uso de este instrumento, destinando casi 3 veces más en términos relativos. Mientras el porcentaje de AOD comunitaria canalizada a estas operaciones no ha descendido del 10%, en el caso español el máximo se sitúa en el 6,7% de 2009, año en el que más se aproximó al promedio relativo del conjunto de los donantes. De todas formas este porcentaje no ha bajado del 5% desde 2008. Es de destacar la ayuda humanitaria destinada a Haití que fue de 13 millones de dólares en 2008 y en 2009, 14 millones en 2011 y el máximo de 85 millones de dólares en 2010.

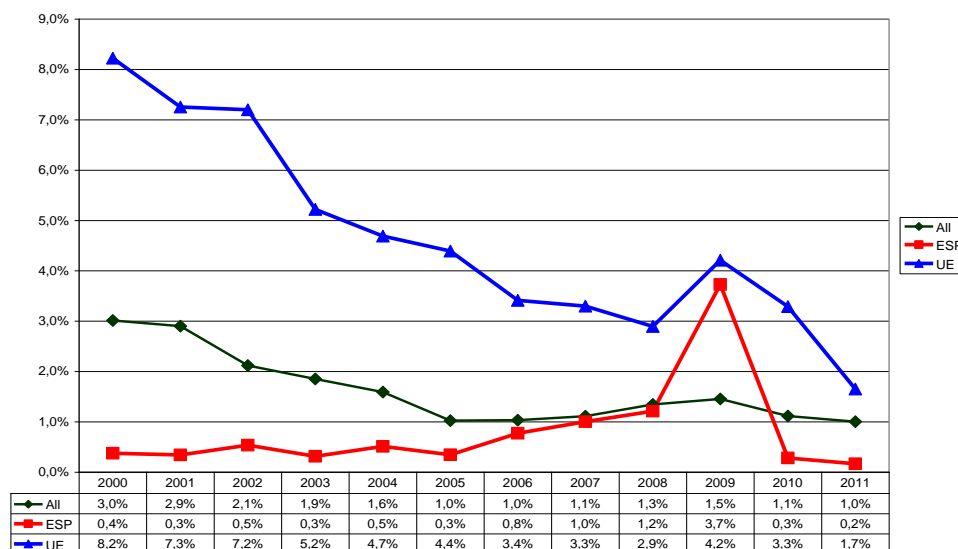
Gráfico 13 - Evolución de la Ayuda Humanitaria



Fuente: cálculos propios a partir de OECD-DAC (2013) Tabla DAC 2a con datos en dólares corrientes.

En cuanto a la ayuda alimentaria, llama la atención el fuerte descenso que tiene en el caso de la UE. Si en 2000 representó el 8% de su AOD en 2011 sólo fue el 1,7%, tal como muestra el Gráfico 14.

Gráfico 14 - Evolución de la Ayuda Alimentaria



Fuente: cálculos propios a partir de OECD-DAC (2013) con datos en dólares corrientes.

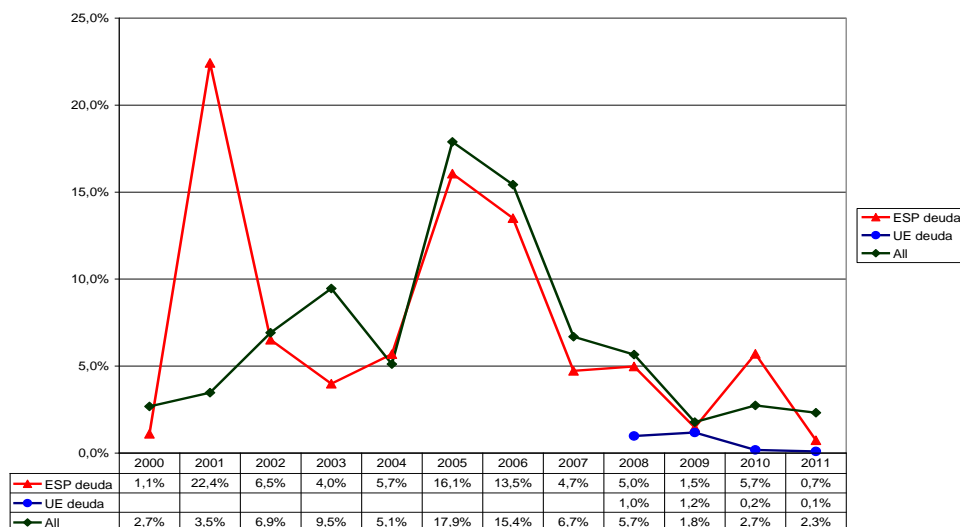
El promedio de todos los donantes se sitúa en torno al 1% y España alcanza ese porcentaje en el trienio 2007-2009. El máximo de 2009, cuando se alcanza el 3,7% con 245,5 millones de dólares, se debe sobre todo a las ayudas a Somalia (40 millones), Kenia (27 millones) y Etiopía (42 millones) lo que representan una suma de 136 millones se ayuda alimentaria a África Subsahariana.

En suma, tanto en ayuda humanitaria como alimentaria el porcentaje de recursos de la UE es mayor que el de España, siendo esta una de las notables diferencias entre ambos.

Otro instrumento de interés son las operaciones de alivio de deuda externa ya que, a menudo, explican los marcados movimientos de volatilidad de la ayuda. Por otra parte, al no ser recursos nuevos, algunas organizaciones los consideran como “ayuda fantasma” (Action Aid 2005) o lo restan de las cifras oficiales de AOD para calcular la “ayuda genuina” (CONCORD, 2013) - el Informe cuantifica un 17,2% la ayuda bilateral “inflada” de 2012 lo que supone un esfuerzo del 0,13% de la RNB en lugar del 0,15% de la AOD “oficial” (CONCORD 2013).

Como refleja el Gráfico 15, España ha realizado muchas más operaciones de alivio de deuda que la UE. Por una parte es lógico, ya que un donante bilateral tiende a prestar más que uno multilateral, aunque España también ha participado en los programas de condonación de deuda multilateral.

Gráfico 15 - Evolución del alivio de deuda externa



Fuente: cálculos propios a partir de OECD-DAC (2013) con datos en dólares corrientes.

Como no podía ser de otra manera, la volatilidad de las operaciones es grande ya que son decisiones imprevistas que se logran tras largos acuerdos, sea de forma bilateral o multilateral. En el caso de la bilateral, es conocida la operación de alivio de deuda “triangular” que se produjo entre España, Nicaragua y Guatemala en 2001, dentro del caso de conflicto de la papelera Cegulsa. Este caso explica el porcentaje máximo del 22,4%. Los otros casos sobresalientes que ayudan a explicar los porcentajes altos de 2005 (16%) y 2006 (13%) son los siguientes. En 2005, España contribuyó con 138 millones de euros a la iniciativa HIPC de países latinoamericanos (Nicaragua, Honduras y Bolivia). Otro alto porcentaje se dirigió a deuda con países subsaharianos, donde destacan las operaciones con R.D. del Congo (135 millones de dólares) y Madagascar (otros 135 millones). Finalmente, el otro país altamente ayudado a través de la condonación de deuda fue Irak con alivios de 184 millones de dólares en 2005, otros tantos en 2006 y 123 millones en 2008.

En 2006, la principal operación además de la de Irak, fue el alivio a Nigeria (134 millones de dólares) y a Guatemala que recibirá alivio de deuda en tres tramos de casi 180 millones de dólares cada uno en los ejercicios de 2006, 2007 y 2008.

Por lo que se refiere a la UE, las principales operaciones han sido una regional a África Subsahariana en 2009 de 139 millones y otra a países en desarrollo en 2008 por un monto de 115 millones de dólares.

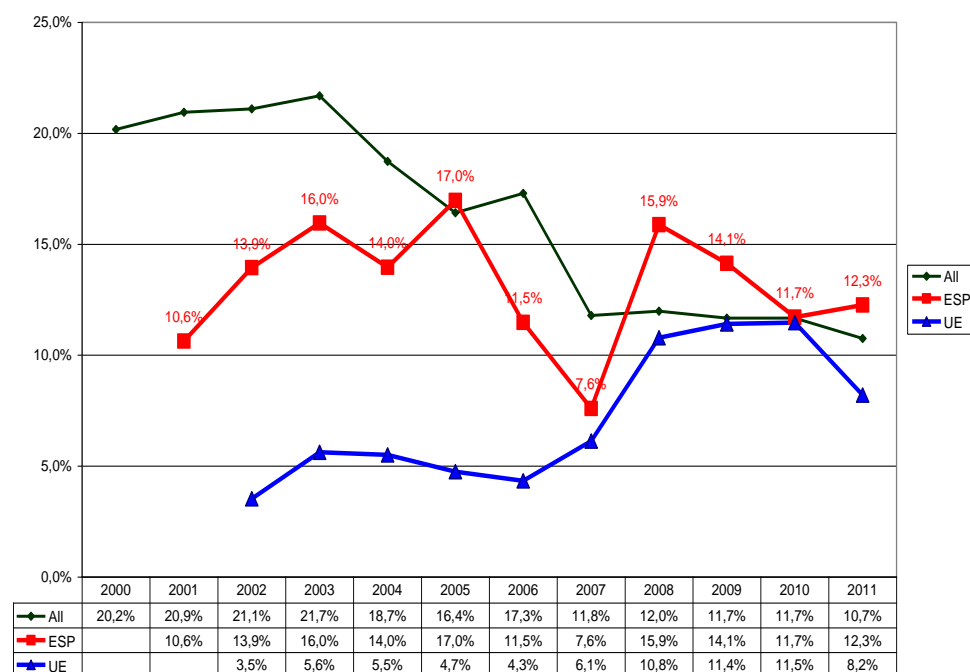
En resumen, España se muestra como un donante más activo en operaciones de alivio de deuda frente a la UE, y ha seguido una tendencia muy parecida a la del conjunto de los donantes, si exceptuamos la excepcional operación de 2001.

Pasando ahora a analizar la cooperación técnica, puede observarse en el Gráfico 16 que España domina sobre la UE en el uso de este instrumento. Aunque con un porcentaje inferior al del conjunto de los donantes hasta 2005, España canaliza más del 10% de su AOD neta a través de este instrumento y llega al máximo del 17% en ese año. Desde 2005, se reduce la proporción hasta 2007 (con un 7,6%) pero se recupera de nuevo en 2008 llegando a casi el 16%.

La UE, por su parte, alcanza su máximo en 2011 con un 12%, pero describe una tendencia creciente desde el comienzo del periodo analizado, acelerando esa tendencia en 2008 donde supera ya por primera vez el 10%.

Para valorar de forma más rigurosa si este instrumento está orientado desde la demanda de los países socios o responde más a una lógica de oferta, sería necesario un análisis cualitativo por proyectos, objetivo que supera el límite de este estudio - para un análisis de esta condición ambivalente de la cooperación técnica véase Alonso (2001).

Gráfico 16 - Evolución de la Cooperación Técnica



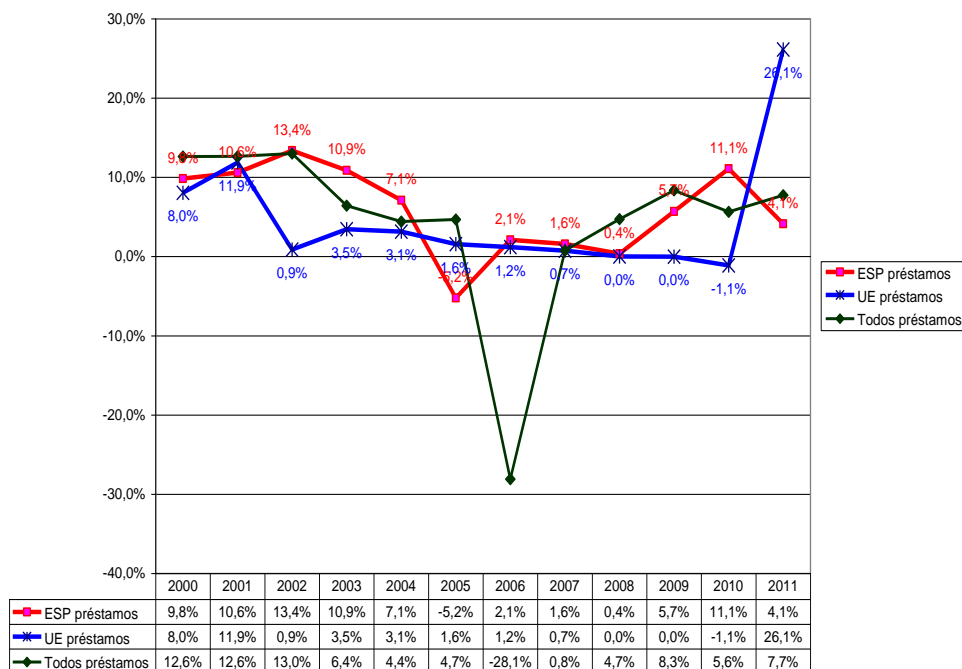
Fuente: cálculos propios a partir de OECD-DAC (2013) con datos en dólares corrientes.

Por último, se considera de interés comparar la evolución de los préstamos otorgados de forma concesional por ambos donantes. Su evolución queda recogida en el Gráfico 17. Hay que advertir que los datos se refieren a los préstamos en términos netos, con lo que existen valores negativos (el año 2005 en el caso de España y en tres años en el caso de la UE, los comprendidos entre 2008 y 2010).

En términos generales, no se aprecian grandes diferencias entre los dos donantes. Los menores porcentajes se producen entre 2005 y 2009 y sí que hay diferencias notables en años puntuales. El caso más llamativo es el de la UE en 2011, donde muestra un valor del 26% de su AOD neta, debido a préstamos que sumaron 4.543 millones de dólares, una cifra que constituye un caso muy atípico con respecto a las demás (el anterior máximo son 707 millones en 2001). En el caso español el mayor volumen alcanzó los 660 millones de dólares en 2010.

De todas formas, la volatilidad de los préstamos de la UE ha sido mayor que la de España. Medida a través del coeficiente de variación (desviación típica dividida entre el promedio), el de la UE es de 2,1 mientras que el de España es 1,1. El del conjunto de donantes es de 3,1.

Gráfico 17 - Evolución de los préstamos netos



Fuente: cálculos propios a partir de OECD-DAC (2013) Tabla DAC 2a con datos en dólares corrientes.

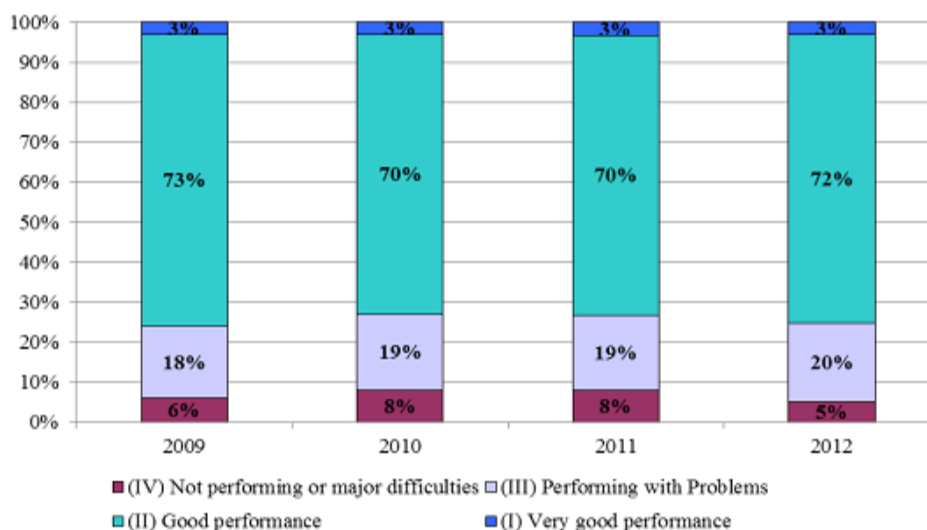
En resumen, este apartado ha mostrado un mayor uso relativo de algunos instrumentos por parte de la UE y otros por parte española. Las instituciones comunitarias presentan mayores porcentajes en el uso del apoyo presupuestario (general y sectorial), en la ayuda humanitaria y alimentaria, mientras que España utiliza más el alivio de deuda, la cooperación técnica y los préstamos, aunque éstos últimos con escasa diferencia.

Una vez analizados los instrumentos, pasamos a analizar los sistemas de seguimiento, evaluación y transparencia.

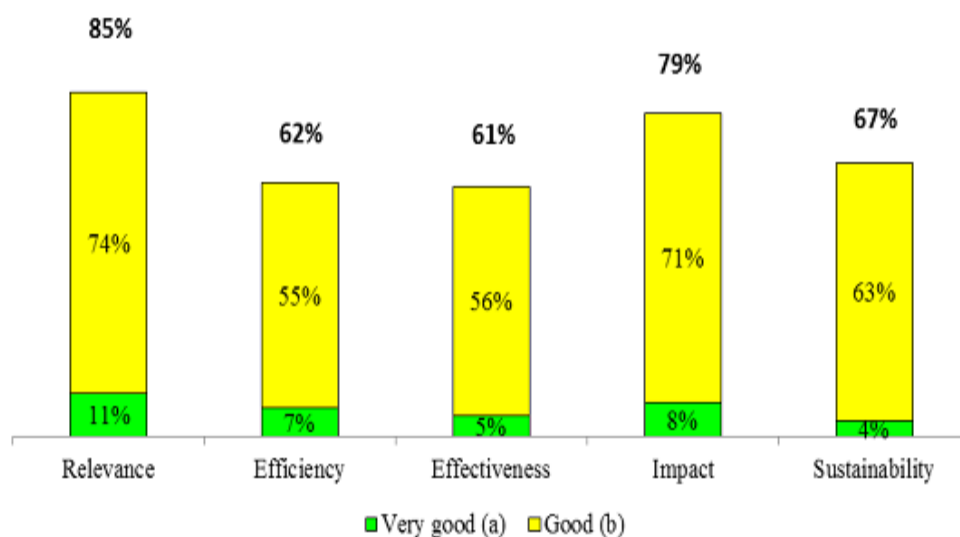
### SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y TRANSPARENCIA.

Comenzamos este apartado mostrando dos gráficos del Informe Anual sobre la Cooperación al Desarrollo de la UE de 2013. En ellos se muestra el sistema de seguimiento sobre el terreno de los proyectos financiados conocido como ROM.

Gráfico 18 - Resultados del ROM para 2012



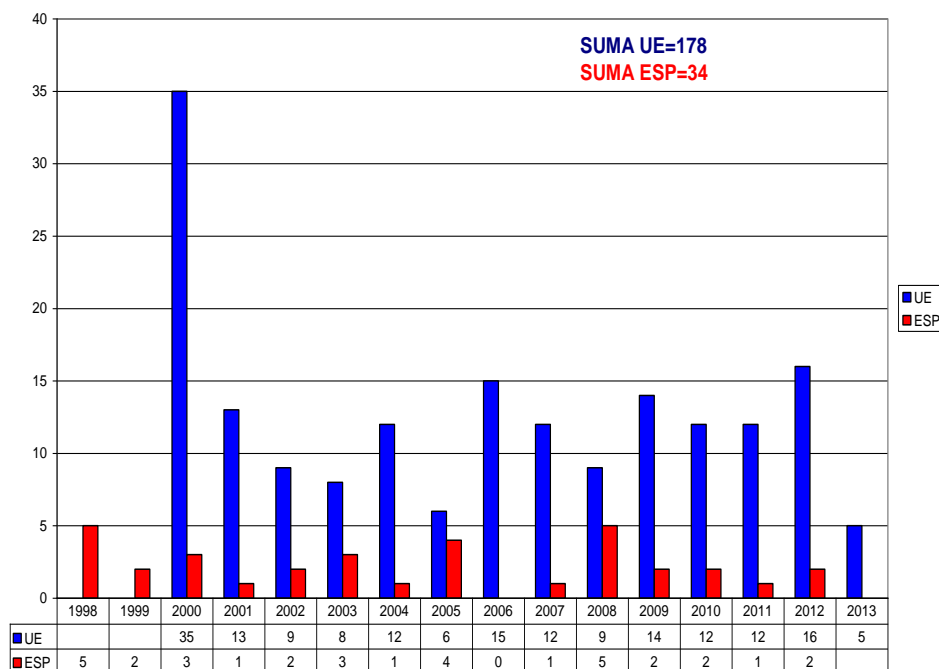
### ROM assessment: Very good and good grades by evaluation criteria (national projects)



Fuente: European Commission (2013).

Como puede apreciarse, el 75% de los proyectos comunitarios presenta un desempeño bueno o muy bueno y este hecho se mantiene desde 2009. El 20% presenta problemas y entre el 5-8% no se ejecuta o presenta grandes dificultades. Por otra parte, el sistema ROM juzga los criterios canónicos de evaluación en evaluaciones intermedias. Como muestra la parte de abajo del Gráfico, más del 60% de las intervenciones tiene buena eficacia y eficiencia, el 67% se consideran sostenibles cuando finalicen, el 85% son pertinentes y casi el 80% tendrán buen impacto. Al carecer España de un sistema de seguimiento parecido al ROM, no es posible comparación alguna, pero aquí se considera que este tipo de sistema podría ser muy útil a la Cooperación Española de cara a un mayor conocimiento de lo que funciona bien, mayor previsibilidad de los efectos y mayor transparencia.

Gráfico 19 - Evolución del número de informes de evaluación



Fuente: elaboración propia basada en los informes aparecidos en la web de EuropeAid y en la de DeReC.

Donde sí se puede hacer una comparación es en las evaluaciones ex –post publicadas. Como refleja el Gráfico 19 frente a los 178 informes disponibles en la web de la UE entre 1998 (año del primer informe español) y 2013, España había hecho públicos 34 informes. Además de esta diferencia cuantitativa, hay que señalar que la oficina de evaluación de EuropeAid hace públicos no sólo los informes completos de evaluación, sino también el contraste y seguimiento de las recomendaciones (conocidos como la ficha contradictoria) y las valoraciones internas de la calidad de los informes de evaluación recibidos. Es deseable que se lleve a cabo el compromiso de mayor transparencia y utilidad de la información evaluativa que ha sido reflejada en la recientemente renovada Política de Evaluación de la Cooperación Española (MAEC, 2013).

Precisamente en relación con la transparencia de la información y gestión de las cooperaciones, aparece también una notable diferencia entre España y la UE. En el reciente informe de la campaña global *Publish What You Fund* (2013), aparecía el ranking de donantes en función del Índice de Transparencia elaborado por dicha organización y que se recoge en la Figura 4. Como se aprecia, la cooperación comunitaria puntuaba por encima del promedio (32,6%) situándose en el grupo de los donantes con transparencia “suficiente” (en los puestos 12-15), mientras que España lo hacía en el 47, en el grupo de muy pobre y con una puntuación del 17,4%. Es claro el recorrido de mejora que ambos tienen, especialmente España.



Figura 4 - Índice de Transparencia de la Ayuda

| VERY GOOD<br>(scores of 80–100%)  | GOOD<br>(scores of 60–79%)   | FAIR<br>(scores of 40–59%)  | POOR<br>(scores of 20–39%)   | VERY POOR<br>(scores of 0–19%)  |
|---|--|---|--|---|
| 1. U.S.-MCC (88.9%)<br>2. GAVI (87.3%)<br>3. UK-DFID (83.5%)<br>4. UNDP (83.4%) | 5. World Bank-IDA (73.8%)<br>6. Global Fund (70.6%)<br>7. AfDB (63.7%)<br>8. Canada (62.6%)<br>9. Sweden (60.4%) | 10. AsDB (57.6%)<br>11. IADB (57.1%)<br>12. EC-ECHO (54.2%)<br>13. EC-DEVCO (52.1%)<br>14. EC-FPI (51.1%)<br>15. Denmark (50.7%)<br>16. Netherlands (49.4%)<br>17. EC-ELARG (48.1%)<br>18. New Zealand (47.8%)<br>19. U.S.-Treasury (47.4%)<br>20. Germany-BMZ-GIZ (45.9%)<br>21. UNICEF (44.3%)<br>22. U.S.-USAID (44.3%)<br>23. Germany-BMZ-KfW (43.7%)<br>24. Australia (43.1%)<br>25. UN OCHA (41.7%) | 26. UK-FCO (34.7%)<br>27. U.S.-Defense (33.7%)<br>28. IMF (31.8%)<br>29. World Bank-IFC (30.1%)<br>30. Korea (27.9%)<br>31. Norway (26.9%)<br>32. Ireland (26.7%)<br>33. EIB (26.6%)<br>34. EBRD (24.5%)<br>35. Czech Republic (24.4%)<br>36. Estonia (23.6%)<br>37. Japan-JICA (23.5%)<br>38. Belgium (23.4%)<br>39. Finland (23.0%)<br>40. U.S.-State (22.1%)<br>41. Austria (20.4%) | 42. Luxembourg (19.2%)<br>43. Gates Foundation (18.1%)<br>44. Switzerland (18.1%)<br>45. Latvia (17.8%)<br>46. Portugal (17.4%)<br>47. Spain (17.4%)<br>48. Japan-MOFA (17.2%)<br>49. France-AFD (16.3%)<br>50. U.S.-PEPFAR (16.1%)<br>51. Romania (14.8%)<br>52. France-MAE (13.3%)<br>53. France-MINEFI (12.2%)<br>54. UK-MOD (12.0%)<br>55. Slovakia (12.0%)<br>56. Brazil (11.8%)<br>57. Poland (11.3%)<br>58. Slovenia (10.8%)<br>59. Germany-AA (10.0%)<br>60. Italy (10.0%)<br>61. Lithuania (8.2%)<br>62. Cyprus (6.5%)<br>63. Bulgaria (5.7%)<br>64. Hungary (4.7%)<br>65. Malta (3.8%)<br>66. Greece (3.6%)<br>67. China (2.2%) |

Fuente: Publish What You Fund (2013).

## ÁREAS HIPOTÉTICAS DE ESPECIALIZACIÓN Y COMPLEMENTARIEDAD

En esta sección se presentan algunos hechos sobre los que se podría basar la hipótesis de que España tiene ventaja comparativa sobre ellos, en el sentido que le da el Código de Conducta de División del Trabajo de la UE y podría ser candidato a donante líder dentro de la Unión.

El primer campo en el que la Cooperación Española podría presentar “ventaja comparativa” es la lucha contra la malaria. Este componente de la salud es muy pertinente (se estiman 660.000 muertes al año y más de 200.000 casos, con pérdidas sólo en África de alrededor de 9.500 millones de euros anuales (ISGLOBAL, 2013), está siendo eficaz con una reducción del índice de mortalidad por malaria del 26%, y España tiene mucha experiencia sobre el terreno (muchas intervenciones de Médicos Sin Fronteras, Medicosmundi y Cruz Roja en África combaten esta epidemia), es líder en investigación con dos centros punteros en Mozambique y Guinea Ecuatorial (El Centro de Investigaçao em Saúde de Manhica (Mozambique) y el Centro de referencia para el Control de Endemias en Guinea Ecuatorial), más de 500 artículos académicos publicados entre 2000 y 2010, 43 tesis doctorales leídas en 12 universidades españolas, coordinando como líderes proyectos de investigación mundiales, y ha destinado muchos recursos financieros en forma de AOD y de consorcios público-privados internacionales (Véanse los detalles en ISGlobal (2013:20-35). El Informe identifica 3 organismos públicos (Generalitat de Catalunya, AECID, Instituto de Salud Carlos III) y cinco privados (Fundaciones de La Caixa, BBVA, Cellex, Ramón Areces y la farmacéutica GlaxoSmithKline) que donaron más de 1 millón de euros en I+D en malaria entre 2000-2010).

Dentro de la AOD, España aportó más de 520 millones de euros al Fondo Global contra el SIDA, la Malaria y la Tuberculosis entre 2003-2010 (ISGlobal 2013:16). Es de lamentar y debería corregirse, que desde 2011 no se haya aportado *ningún* recurso adicional, cuando en 2009 la aportación española llegó a representar el 7% de los fondos ocupando el 4º lugar de entre los 44 donantes que aportan a dicho Fondo. Esta falta de apoyo en forma de recursos financieros se entiende mal bajo un modelo de cooperación que quiere basar su contribución al mundo en desarrollo precisamente en el *conocimiento*, tal como destaca repetidamente el IV Plan Director.

Un segundo campo es la Seguridad Alimentaria. Aunque el formato de la base de datos sectorial del CAD tiene una partida denominada “ayuda alimentaria y seguridad alimentaria”, en rigor habría que poder computar más recursos a este campo, desde el desarrollo rural, el apoyo a la agricultura familiar, comercialización de producción en régimen concesional o de comercio justo, toda la educación en salud, salud materno-infantil y nutrición, etc. En fin, sería deseable poder ofrecer la evolución de la inversión en Atención Primaria en Salud, tal como recomienda la FAO.

Tal como refleja el Gráfico 20, la evolución en educación, salud, seguridad alimentaria, energía, agua y saneamiento han seguido una tendencia creciente hasta 2009, año en el que la tendencia se torna decreciente. El agregado de estos cinco sectores CAD ha supuesto siempre más del 20% de la AOD total neta española, lo que puede interpretarse como respaldo a su candidatura a la especialización de la Cooperación Española. Los argumentos que pueden aducirse se sintetizan en los siguientes:

- Han sido señalados repetidamente como prioritarios en los documentos de planificación (Planes Directores, PACIs, Planes Generales de la cooperación descentralizada, antiguos Documentos de Estrategia País y nuevos Marcos de Asociación País) de casi todos los socios prioritarios de la CE.

- Además de los recursos recogidos, se han creado fondos específicos como el Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento (2007), el Fondo PNUD-España para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2007), el ya extinguido Fondo Español para la Evaluación de Impacto en asociación con el departamento de desarrollo humano del Banco Mundial (con recursos para 2007-2010 aunque fue cerrado en 2012) o el FONPRODE en 2010. Es deseable una coordinación entre los Fondos, un aprendizaje constante y una explotación de la experiencia tenida, a pesar de que no se hayan hecho ejercicios sistemáticos de evaluación orientados a este aprendizaje (no de su gestión, sino de qué funciona o no en cada campo) - las mayoría de las evaluaciones del SIEF (como se conoció dicho Fondo por sus siglas en inglés) no han retroalimentado intervenciones concretas de la Cooperación Española. Una evaluación final de esta experiencia puede consultarse en Feinstein (2012).

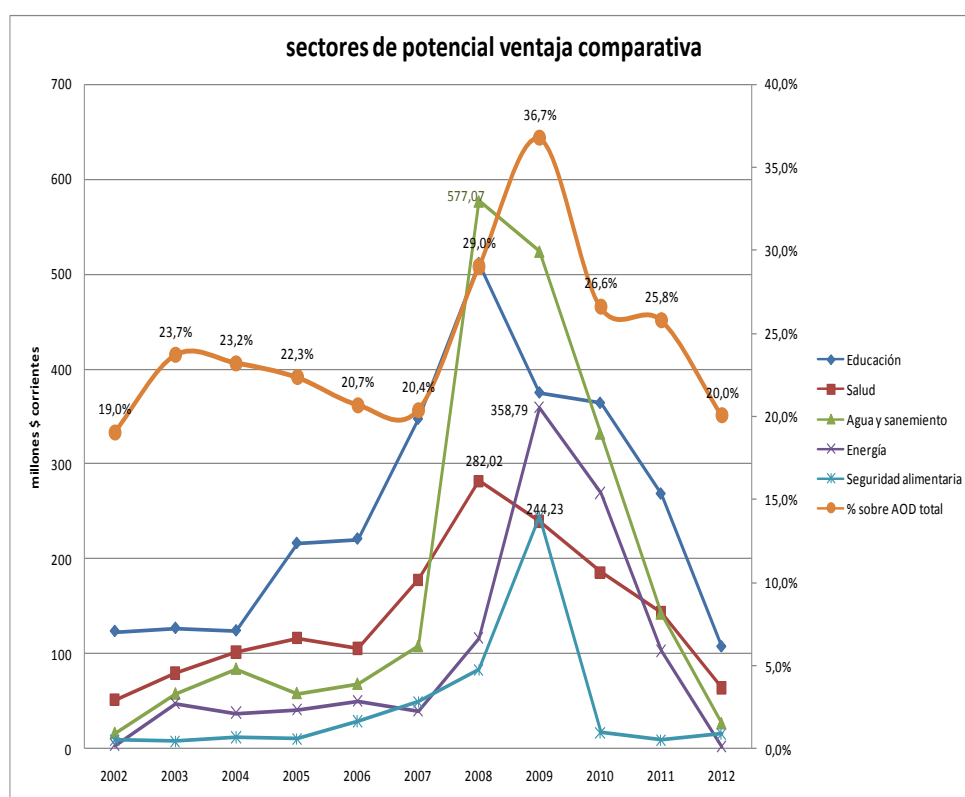
- Existe bastante conocimiento sobre estos sectores, especialmente en malaria como ya se ha comentado, en Seguridad Alimentaria gracias a la campaña “Derecho a la Alimentación: Urgente” que llevan a cabo cinco ONGD españolas, o la cátedra de Estudios sobre Hambre y Pobreza de la Universidad de Córdoba, además de varias personas que han ocupado u ocupan altos cargos en la FAO.

- Existe bastante experiencia de cofinanciación de recursos públicos de AOD y ayuda privada por parte de Fundaciones, así como de colaboración público-

privada lo que refuerza la orientación que el Plan Director 2013-2016 quiere dar a este instrumento y al sector privado en general.

- Finalmente, pero no menos importante, el enfoque de Derechos Humanos (las recientes comunicaciones Comisión Europea (2011c) y (2013) realzan el enfoque de Derechos Humanos, democracia y gobernanza para una mayor eficacia de los resultados de desarrollo) que puede darse a las intervenciones en estos sectores es bastante obvio y justifica plenamente la acción exterior a favor de los derechos de los menos favorecidos, impulsa la oferta de bienes públicos globales y aleja en cierta medida otros intereses espurios que pueden mezclarse en la ayuda externa.

Gráfico 20. Evolución de potenciales sectores de ventaja comparativa



Fuente: OECD-CRS (2013) y cálculos propios.

En resumen, existen argumentos serios para, primero reconocer el potencial de especialización basada en el conocimiento creado y los recursos ya destinados, para que España pueda ofrecerse como donante líder en algunos sectores y países y así haga avanzar la iniciativa comunitaria de la división del trabajo. Es cierto que esta selección está en el nivel de hipótesis y que debería investigarse de forma más rigurosa si realmente España tiene “ventaja comparativa” sobre otros donantes. Y no debe olvidarse que los países socios, con una experiencia creciente de Cooperación Sur-Sur deben ser tenidos en cuenta, no sólo escuchar su voz y experiencia pasada de trabajo con la parrilla de donantes, sino estos países —especialmente pienso en los Iberoamericanos de renta media- pueden postularse como “donantes” realmente “competitivos”, por utilizar el lenguaje propio del campo en el que nació el concepto de ventaja comparativa”.

---

## CONCLUSIONES

El trabajo ha mostrado algunas diferencias en la especialización geográfica e instrumental entre la Unión Europea y la Cooperación Española. Las principales semejanzas son un alto número de países en los que se coopera, la distribución sectorial, la localización relativa en los países de renta media alta y un bajo cumplimiento en los indicadores de transparencia. Las principales diferencias son la mayor especialización relativa de la UE en los países menos avanzados frente a los de renta media-baja de España, la mayor apuesta de la UE por el apoyo presupuestario y mayores desembolsos en ayuda alimentaria y humanitaria, el mayor uso español de la cooperación técnica y un sistema mucho menos desarrollado de seguimiento y evaluación de sus intervenciones. Por último se han identificado la investigación y conocimiento acumulado en la lucha la malaria, la seguridad alimentaria, el agua y saneamiento y quizá las energías renovables y educación en América Latina como sectores candidatos a ser hipotéticamente las “ventajas comparativas” de España como donante.

---

## Spanish and European institutions development cooperation: Similarities and differences

### ABSTRACT

The paper identifies some differences in the geographic and instrumental specialization between the European Union and the Spanish Cooperation. The main similarities are a large number of countries in which it cooperates, the sectoral distribution, the relative location in the upper-middle income countries and low compliance indicators to transparency. The main differences are the greater relative specialization of the EU in the least developing countries to the lower-middle income in Spain, the bigger gamble of EU for direct budget support disbursements and higher food and humanitarian aid compare to the larger Spanish use technical cooperation and a much less developed system for monitoring and evaluation of interventions. Finally, some sectoral events that could lead to the conclusion that Spain can specialize in them and show some "comparative advantage" as a donor, are identified.

**KEY WORDS:** Development Co-operation. Specialization.Complementarity.European Union.

---

## Cooperação Espanhola e da União Europeia: semelhanças e diferenças

### SUMÁRIO

O documento identifica algumas diferenças na especialização geográfica e instrumental entre a União Europeia e a Cooperação Espanhola. As principais semelhanças são um grande número de países em que coopera, a distribuição sectorial, a localização relativa nos países de renda média-alta e baixos indicadores de cumprimento de transparência. As principais diferenças são a maior especialização relativa da UE nos países menos desenvolvidos contra os de renda média-baixa de Espanha, a maior aposta do apoio orçamental da UE e as despesas mais elevadas em alimentos e ajuda humanitária, o maior uso Espanhol cooperação técnica e um sistema de monitoramento e avaliação das intervenções muito menos desenvolvido. Finalmente alguns fatos sectoriais que poderiam levar à conclusão de que a Espanha pode se especializar em-los e mostrar alguma "vantagem comparativa" como um doador são identificados.

**PALAVRAS-CHAVE:** Cooperação para o Desenvolvimento. Especialização. Complementaridade. União Europeia.

---

## REFERENCIAS

ACTION AID. **Real Aid. An Agenda for Making Aid Work**, Action Aid International. Johannesburg. 2005.

ALONSO, J.A. **Desarrollo y promoción de capacidades: luces y sombras de la cooperación técnica**. Cuadernos de Trabajo de HEGOA Nº 30. Bilbao. 2011.

ALONSO, J.A. **Cooperación con Países de renta Media: Un Enfoque Basado en Incentivos**. Documento para AECID, Septiembre. Mimeo. 2013.

BISTEN, A.L.; PLATEAU, J-P.; TEGSTAM, S. **The Aid Effectiveness Agenda: The benefits of going ahead. Draft Final Report**. FRAMEWORK CONTRACT COMMISSION 2007 Lot Nr 4 Contract Nr 2010/256898. 2011.

CASTAÑO, T.; LARRÚ, J.M. (coords.) (2005) **nuevas herramientas de la Cooperación al Desarrollo**. ¿Nuevo rol de los actores?, Entimema. Madrid. 2005.

COMISIÓN EUROPEA (2010). **Política de Desarrollo de la UE en apoyo del crecimiento integrador y el desarrollo sostenible. Mejorar el impacto de la política de desarrollo de la EU**. COM (2010) 629 final. 10/11/2010. 2010.

COMISIÓN EUROPEA (2011a). **Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el cambio**. COM(2011) 637 final. Bruselas 13.10.2011.

COMISIÓN EUROPEA (2011b). **Perspectiva futura del apoyo presupuestario de la UE a terceros países**. COM (2011) 638 final. Bruselas 13.10.2011.

COMISIÓN EUROPEA (2011c). **Derechos Humanos y Democracia en el centro de la acción exterior de la UE: Hacia un enfoque más eficaz**. COM (2011) 886 final. 12.12.2011.

COMISIÓN EUROPEA (2013). **Capacitación de las autoridades locales en los países socios en aras de la mejora de la gobernanza y la eficacia de los resultados del desarrollo**. COM(2013) 280 final, 15.5.2013

CONCORD (2013). **The Unique Role of European Aid. The fight against global poverty**. CONCORD Aid Watch 2013.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2006a). **Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el**

seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea titulada «El consenso europeo sobre desarrollo». D.O. C46/1 de 24.2.2006.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2006b). **Complementarity and Division of Labour: Preparations for the Orientation Debate on Aid Effectiveness.**- Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council on EU guidelines on complementarity and division of labour.DEVGEN 269.RELEX 692.

COX, A. y CHAPMAN, J.The European Community External Cooperation Programmes.**Policies,Management and Distribution.** Overseas development Institute. London. 1999.

EUROPEAN COMMISSION (2007).**EU Code of Conduct on Division of Labour in Development Policy.** COM (2007) 72 final. Brussels, 28.2.2007.

EUROPEAN COMMISSION (2013).**Annual Report 2013 on the European Union's Development and external assistance policies and their implementation in 2012.** COM(2013) 594 final. 2013.

FEINSTEIN, O. **Informe de Evaluación del Programa del Fondo Español para la Evaluación de Impacto (SIEF).**2012.  
<[http://siteresources.worldbank.org/INTHDOFFICE/Resources/5485648-1332253705502/SIEF\\_MG\\_121010\\_Informe\\_de\\_evaluacion\\_del\\_SIEF\\_Osvaldo\\_Feinstein\\_3\\_de\\_junio\\_de\\_2012\\_ES.docx](http://siteresources.worldbank.org/INTHDOFFICE/Resources/5485648-1332253705502/SIEF_MG_121010_Informe_de_evaluacion_del_SIEF_Osvaldo_Feinstein_3_de_junio_de_2012_ES.docx)>.

FENNY, S.; MCGILLIVRAY, M.What Determines Bilateral Aid Allocation's? Evidence from Time Series Data.**Review of Development Economics.** Vol. 12, No. 3, pp. 515-529, August 2008. 2008

FROT, E.; SANTISO, J. **Herding in Aid Allocation.** Kyklos 64(1), 54-74. 2011.

GODED, M.; LARRÚ, J.M. **La política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea”, en Pilar GRAU (coord.) Políticas comunitarias I. Transportes, cooperación y competencia.** Pirámide. Madrid. Págs. 65-106. 2001.

ISGLOBAL. **Contribuciones españolas en la lucha contra la malaria (2000-2010)”, Instituto de Salud Global.** Barcelona. 2013.

LARRÚ, J.M. ¿Más es mejor? Reflexiones en torno a la calidad de la ayuda al desarrollo española.**Revista de Economía Mundial 28,** 205-246.2011.



LARRÚ, J.M. y TEZANOS, S. **Ayuda oficial española al desarrollo: los retos de la especialización geográfica y sectorial.** Estudios de Economía Aplicada 30(3), 889-914. 2012.

MAEC (2013). **Política de Evaluación de la Cooperación Española. MAEC-SECIPI Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo- División de Evaluación y Gestión del Conocimiento.** Madrid. 2013.

OECD-DAC (2011). **Busan Partnership for Effective Development Co-Operation, DCD-DAC.** Nov 29-Dec, 1. 2011.

OECD-DAC (2013) IDS Statistics. **Development Data-base on Aid from DAC Members:** DAC online, OECD.Stat. Disponible en: <<http://www.oecd.org/dataoecd/>>.

ÖHLER, H. **Do Aid Donors Coordinate Within Recipient Countries?** University of Heidelberg. Department of Economics Discussion Paper Series 539. 2013.

OLIVÉ, I; A. PÉREZ & R. DOMÍNGUEZ. **Case study: Morocco”, en Monika Nogaj, The Cost of Non-Europe: Increasing coordination between EU donors in Development Policy.** European Parliament, s.l., Annex II. 2013

PUBLISH WHAT YOU FUND (2013) **Aid Transparency Index 2013.**

SOBRINO HEREDIA, J.M. **Armonización de la cooperación al desarrollo española con las políticas y el ordenamiento comunitario europeo.** En GOMEZ GALÁN, M. y SANAHUJA, .A. (coords.) La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio, CIDEAL, Madrid, 129-219. 2001.

**Recebido:** 08 abr. 2016.

**Aprovado:** 03 ago. 2016.

**DOI:** 10.3895/rbpd.v5n3.4499

**Como citar:** LARRÚ, J. M. La cooperación española y de la EU: Semejanzas y diferencias. **R. bras. Planej. Desenv.**, Curitiba, v. 5, n. 3, p. 386-418, set./dez. 2016. Disponível em: <<https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd>>. Acesso em: XXX.

**Correspondência:**

José María Larrú

Campus de Moncloa, Calle Julián Romea, 18, 28003 Madrid, España.

**Direito autoral:** Este artigo está licenciado sob os termos da Licença Creative Commons-Atribuição 4.0 Internacional.

