

Cumplimientos e incumplimientos en la Cooperación Española: un análisis comparado

José María Larrú | Investigador en el departamento de Economía de la Universidad CEU San Pablo

Tema

La Cooperación Española suele alinearse con las normas y costumbres de los donantes de la OCDE, pero también ha sido promotor de algunas iniciativas como la cooperación con países de renta media y algunas operaciones de alivio de deuda. Por otra parte, también sea por inercia o por incapacidad para presentar propuestas alternativas, presenta dificultades para cumplir con algunos de sus compromisos autoimpuestos.

Resumen

La Cooperación Española es un donante “cumplidor” en el sentido de alinearse con las normas y costumbres del club de donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE. En muchos aspectos, España asume las posturas oficiales ante operaciones internacionales de alivio de deuda externa, estándares y normas del derecho humanitario, los criterios de eficacia aprobados en los Foros de Alto Nivel de Eficacia de la Ayuda o documentos europeos como el Consenso Europeo de Desarrollo. No suele “desmarcarse” de la inercia internacional, pero también puede considerarse un donante “incumplidor” de compromisos como destinar el 0,7% de la Renta Nacional Bruta a Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) o destinar el 20% de AOD a los Países Menos Avanzados, algo que entra en conflicto con la intensidad y el liderazgo de la cooperación española en América Latina.

Por otra parte, la cooperación española presenta dificultades para cumplir con orientaciones autoimpuestas, como que sea el Ministerio de Asuntos Exteriores quien ejerza el liderazgo de esta política, que exista una coordinación efectiva entre las políticas de cooperación descentralizada o planificar las cuantías de AOD a medio plazo para facilitar la programación de intervenciones plurianuales de desarrollo por parte de sus países socios. En este ARI estudiamos, de forma preferentemente cuantitativa, la hipótesis de si España es a la vez un donante “cumplidor” y no “va por libre” (*free rider*) en el entorno internacional y es “incumplidor” con otros compromisos autoimpuestos, incluso con independencia del signo político-ideológico de quien haya gestionado la Cooperación Española.

Análisis

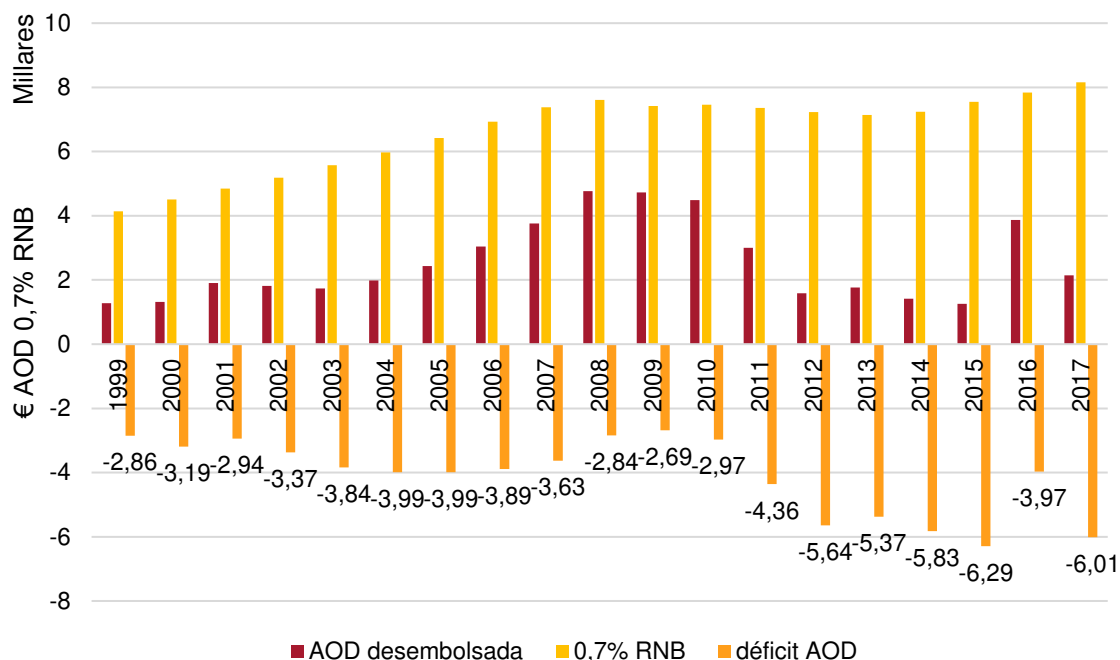
En el ARI nº 14/2019, Iliana Olivé y Aitor Pérez sugieren que España se ha mostrado como un donante cumplidor. Si se examinan los documentos de planificación y leyes más importantes desde mediados de los años 70, España no se desmarcaría de los compromisos y estándares internacionales. Es muy posible que los lectores más

cercanos a la incidencia política en pro de que España cumpla su compromiso de destinar el 0,7% de su Renta Nacional Bruta (RNB), se hayan mostrado disconformes a la hora de calificar de “cumplidor” a un donante que nunca ha llegado a aportar esa magnitud y casi nunca ha llegado a la mitad de ella. En este documento se pretende profundizar un poco más en el análisis, añadiendo más datos para que el diagnóstico que se realice tenga mayor soporte empírico.

Diagnosticar si un donante ha sido cumplidor o no puede enfocarse desde, al menos, dos ángulos: por una parte, es posible que un país se sume sin más a lo que los otros miembros de un club deciden como estándares y compromisos; por otra parte, el propio donante puede auto-dotarse de otros compromisos y ser cumplidor o no de ellos. Aquí se defiende que España puede ser calificado como “cumplidor” de doctrina del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE pero que algunos de sus desembolsos muestran tendencias diferentes y correlaciones bajas respecto al conjunto de donantes del CAD. Por otra parte, la Cooperación Española tiende a fijarse algunos compromisos propios que suele cumplir desde la perspectiva cuantitativa.

España no cumple el 0,7% de la RNB, pero sí otras recomendaciones

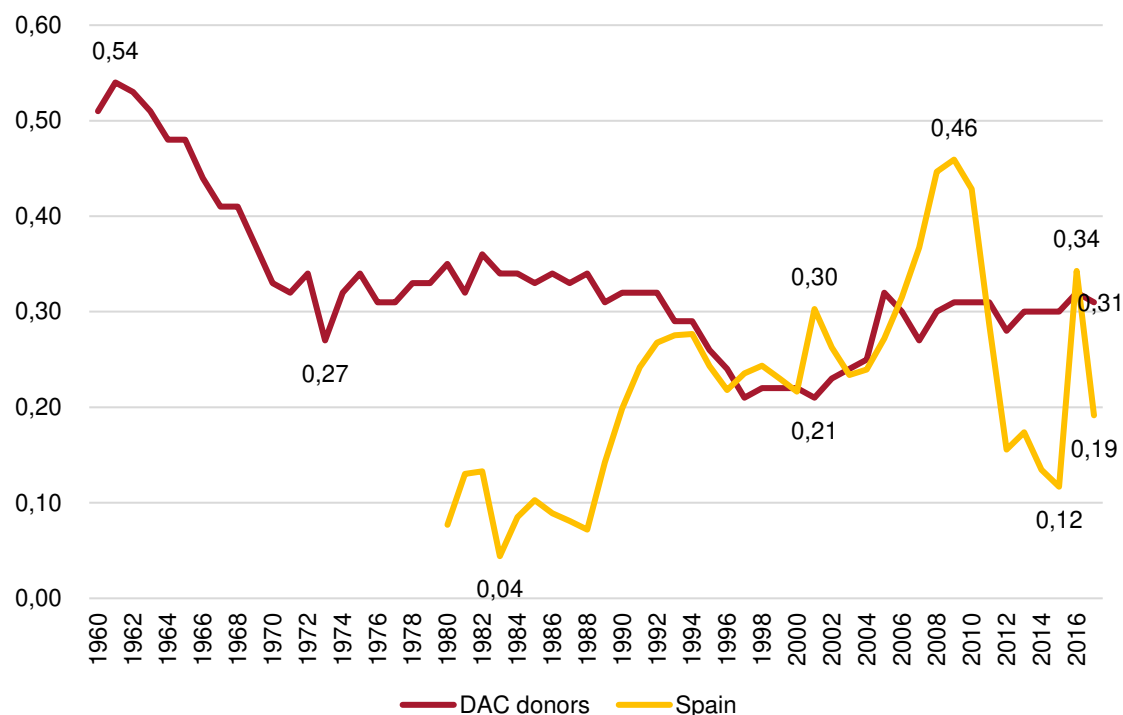
La cuestión más conocida, pero no la más importante en términos de calidad de una cooperación, es si se cumple el compromiso de desembolsar el 0,7% de la RNB. Es sabido que España nunca lo ha logrado, pero eso está en línea con los donantes bilaterales, a excepción de unos cinco países. Por otra parte, el esfuerzo presupuestario que exige el 0,7% es de tal magnitud que es posible que perdiera apoyo ciudadano si se le suministrara información más completa. Como muestra la Figura 1 (las barras hacia abajo), el “déficit” de desembolso entre lo realmente aportado y el 0,7% se sitúa en un intervalo de entre 2.000 y 6.000 millones de euros, dependiendo del año. Piénsese que el gasto mensual en pensiones es de unos 9.000 millones. Cuando en 2008 España desembolsó su máximo histórico de cerca de 4.760 millones de euros, este supuso el 1% del gasto público total.

Figura 1. Desembolsos de AOD respecto al 0,7% de la RNB

Fuente: elaboración propia con datos de la OCDE (AOD neta) y del INE (RNB).

Si comparamos el esfuerzo relativo del conjunto de los donantes del CAD y de España, observamos tendencias divergentes con una correlación de -0,346 (Figura 2). La interpretación es compleja, pues podría afirmarse que España “va por libre” a la hora de asignar sus desembolsos y no sigue “el ciclo” de desembolso de otros donantes. Pero también es cierto que España, sobre todo en los desembolsos multilaterales, no ha fallado nunca a las reposiciones a organismos financieros internacionales de los que forma parte y no ha dejado de aportar su “cuota” como Estado miembro de la UE al presupuesto comunitario y al FED. Además, como se verá más adelante, las operaciones de alivio de deuda condicionan en gran medida los desembolsos de varios años (2001 y 2016, por ejemplo).

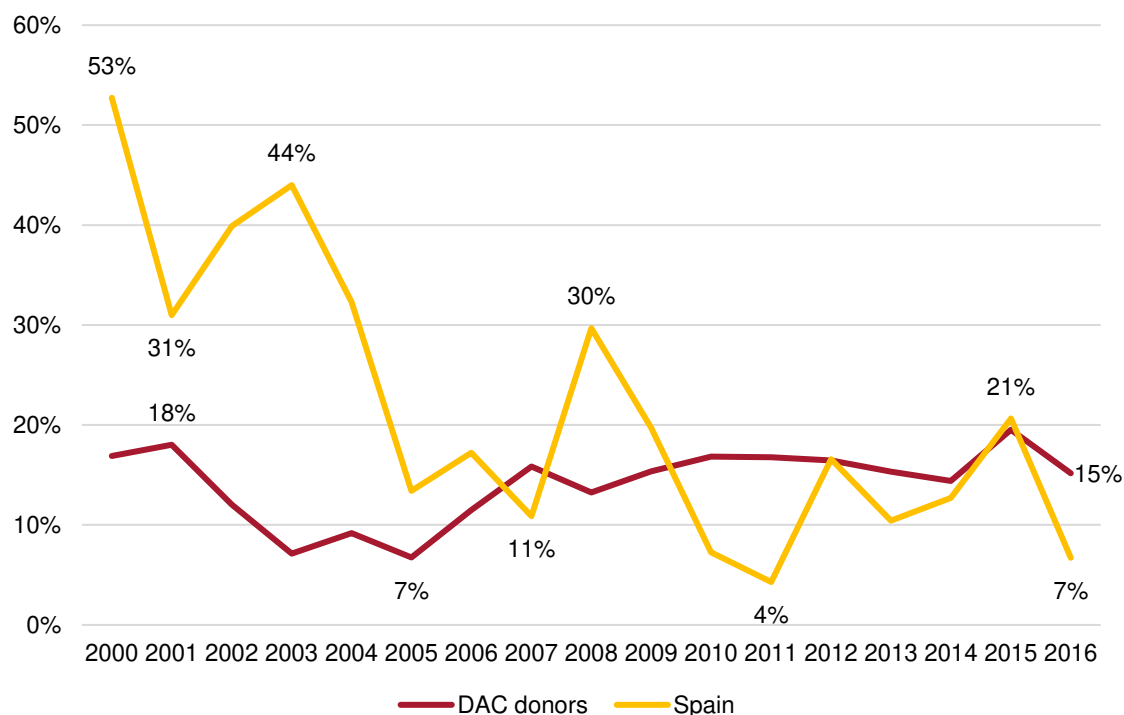
Figura 2. Evolución de AOD/RNB (%) de España y los miembros del CAD



Fuente: elaboración propia con datos de la OCDE (Table DAC 1).

Como ya comentaron Olivé y Pérez, en 2011 apareció una recomendación del CAD (OECD-DAC 2011) y apoyada por la UE (Comisión 2002) en contra del uso intenso de la ayuda ligada. España se ha mostrado cumplidor de la recomendación y desde 2010 su porcentaje de ayuda ligada está por debajo del promedio del CAD (con excepción de 2015).

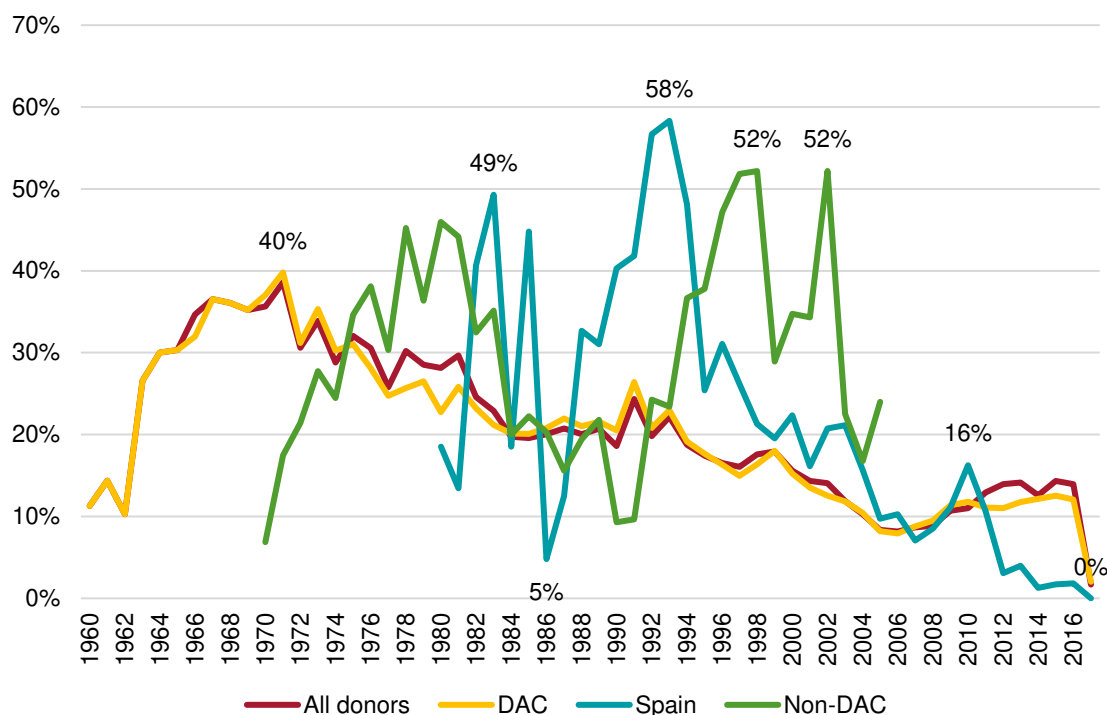
Figura 3. Evolución de la ayuda ligada sobre el total de compromisos bilaterales



Fuente: elaboración propia con datos de la OCDE (Table DAC 7b).

Aunque no exista recomendación equivalente a la de la ayuda ligada en materia de los préstamos, la correlación entre el porcentaje de préstamos de España y del CAD es de 0,64 para el período 1980-2016 y para el período de descenso acelerado de este instrumento (1993-2016) del 0,82, lo que podría interpretarse como otro rasgo de “donante cumplidor”, que se refuerza si notamos que los donantes que no pertenecen al CAD usan los préstamos con mayor porcentaje.

Figura 4. Porcentaje de préstamos sobre el total de AOD



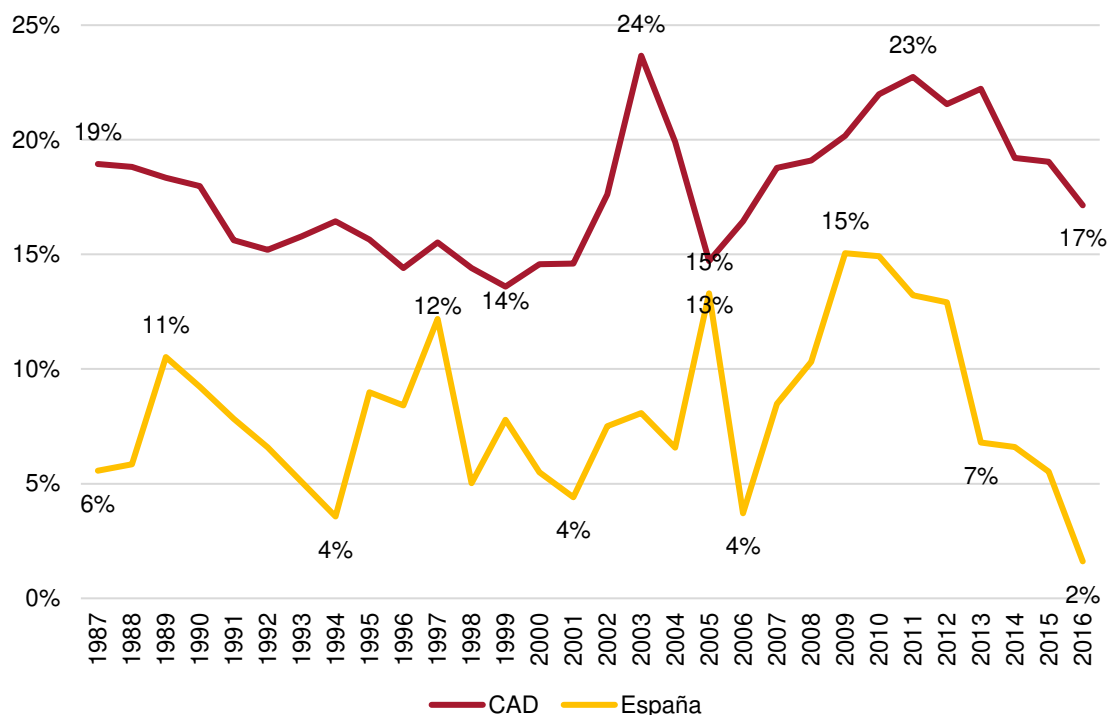
Fuente: elaboración propia con datos de la OCDE (Table DAC 1).

La asignación geográfica nos hace diversos frente al CAD

Es en algunas de las ratios de asignación geográfica de la ayuda donde España muestra algunas divergencias respecto al patrón de donantes del CAD. La relación con Iberoamérica marca diferencias al posicionar a España como donante a países de renta media, algo que ha defendido ante la comunidad de donantes internacionales, siendo este quizá uno de los aspectos en los que España se muestre más autónomo (¿menos “cumplidor”?), y le impida cumplir *de facto* tanto algunos de los compromisos internacionales como algunas directrices de sus propios documentos de planificación.

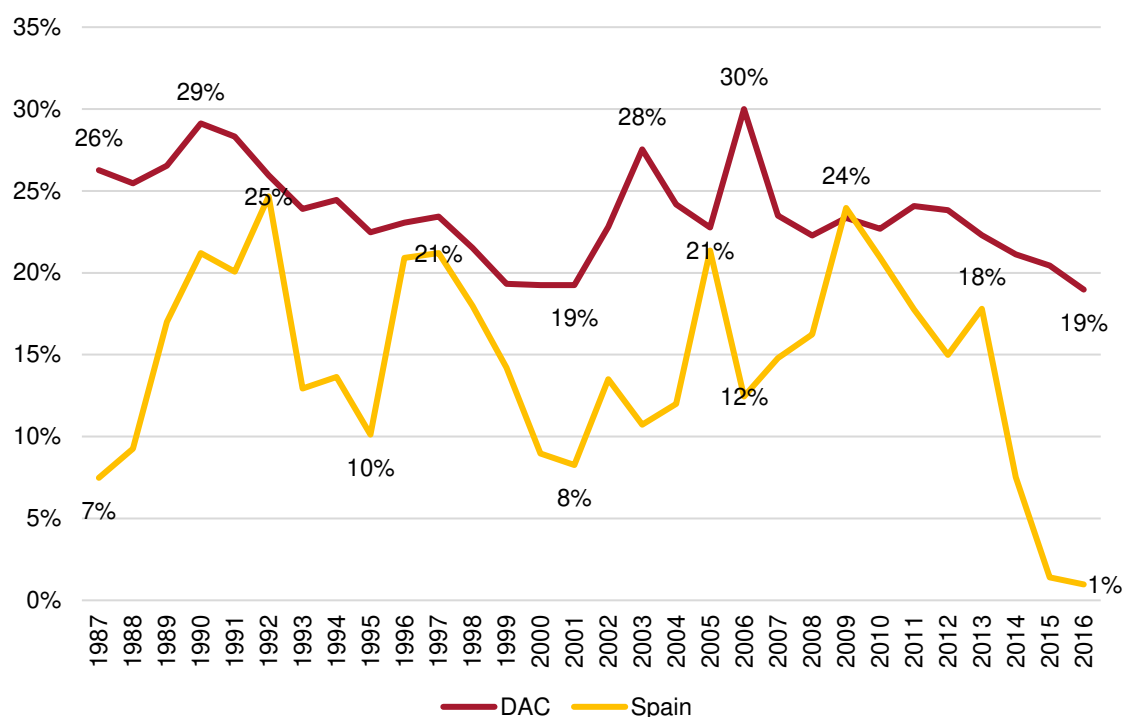
La Figura 5 muestra cómo España no ha llegado nunca a asignar el 20% de su AOD a los Países Menos Adelantados, recomendación repetida a menudo por la comunidad de donantes (Cumbre Mundial para el Desarrollo Social de 1995, Consenso de Monterrey 2002, Foros de Alto Nivel de Eficacia de Ayuda de París 2005 y Agenda para la Acción de Addis Abeba 2015, o la propia Agenda 2030 de 2015, meta 17.2.).

Figura 5. Porcentaje de AOD destinada a los Países Menos Adelantados

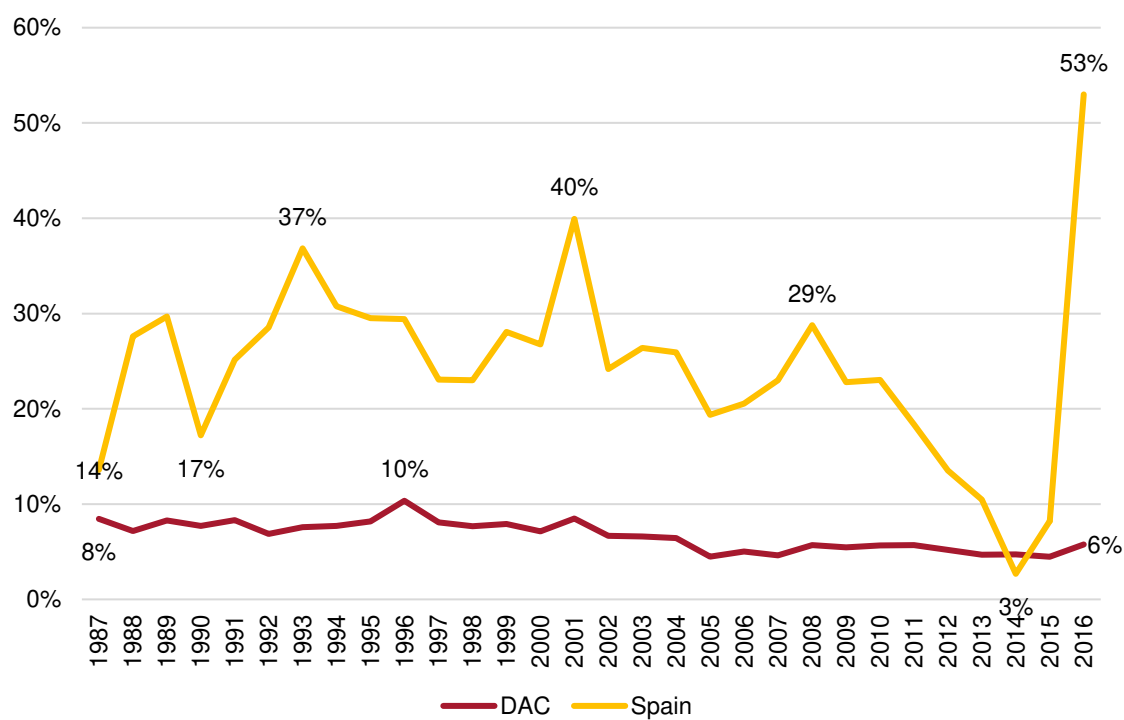


Fuente: elaboración propia con datos de la OCDE (Table DAC 2a).

Aunque África ha ido ganando peso en la AOD española, España ha desembolsado siempre al continente donde hay mayor incidencia de pobreza, menores porcentajes que el conjunto del CAD (Figura 6), sobre todo desde el período de recortes que comenzó en 2009. La correlación entre España y el CAD apenas es de 0,36. La Figura 7 muestra el contrapeso que es la mayor ayuda a América (si exceptuamos el ejercicio 2014 donde hubo importantes aportes a Mali, Níger, Senegal y Mozambique). El ejercicio 2016 es atípico por la condonación de deuda a Cuba, que supuso el 74% de los desembolsos. La correlación entre ambos flujos es de 0,42 para todo el período y de 0,59 si excluimos el atípico 2016.

Figura 6. Porcentaje de AOD neta a África (USD corrientes)

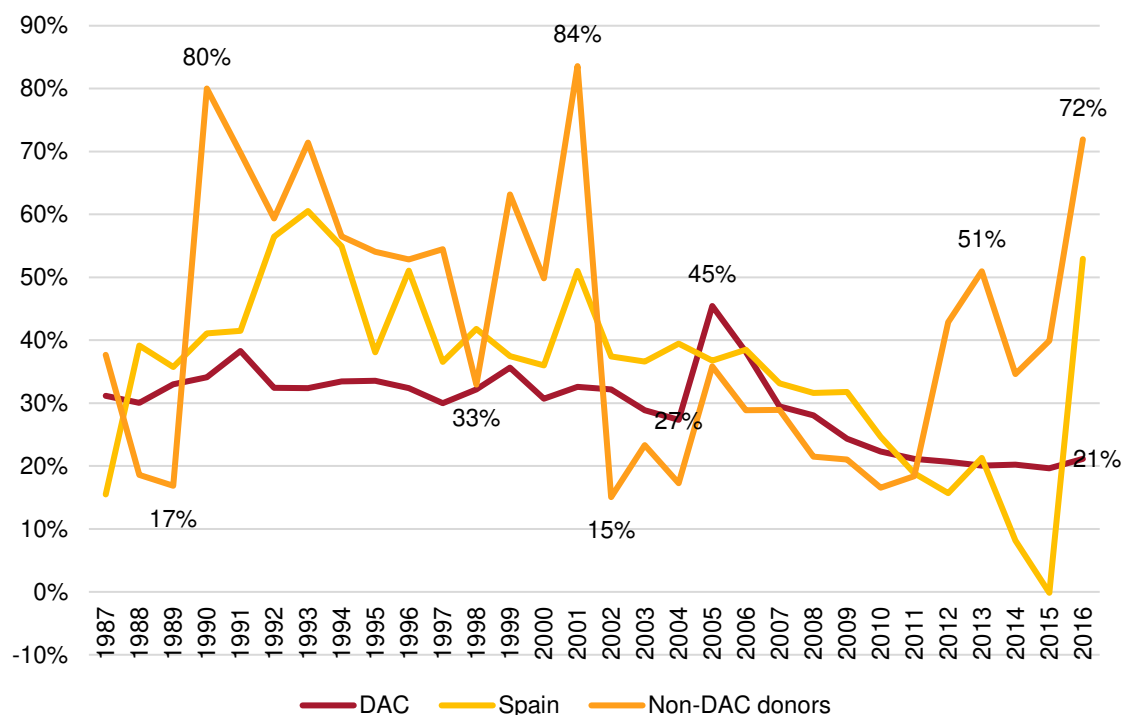
Fuente: elaboración propia con datos de la OCDE (Table DAC 2a).

Figura 7. Porcentaje de AOD neta a América (USD corrientes)

Fuente: elaboración propia con datos de la OCDE (Table DAC 2a).

Por último, España se sitúa entre los países del CAD y los donantes no-CAD en los desembolsos a los Países de Renta Media. Las correlaciones son medias (0,56 con el CAD y 0,45 con los no-CAD) pero visualmente las tendencias parecen similares, si exceptuamos los casos atípicos.

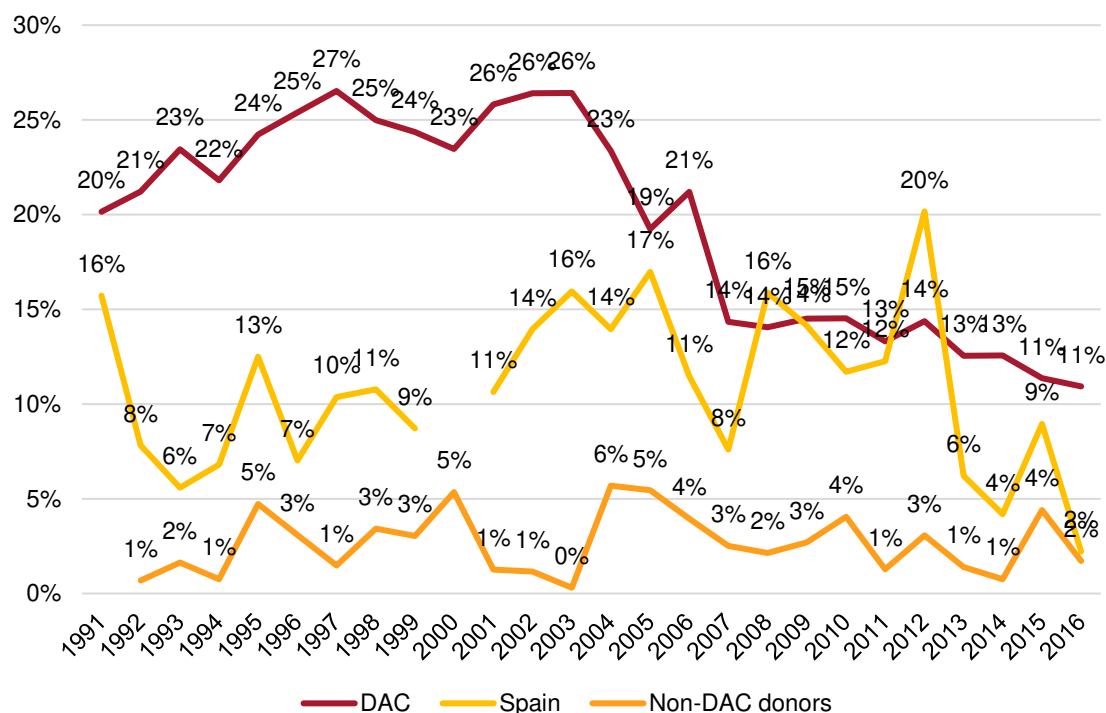
Figure 8. Porcentaje de AOD neta a los Países de Renta Media (baja+alta renta media)



Fuente: elaboración propia con datos de la OCDE (Table DAC 2a).

Tendencias similares en el uso de diversos instrumentos

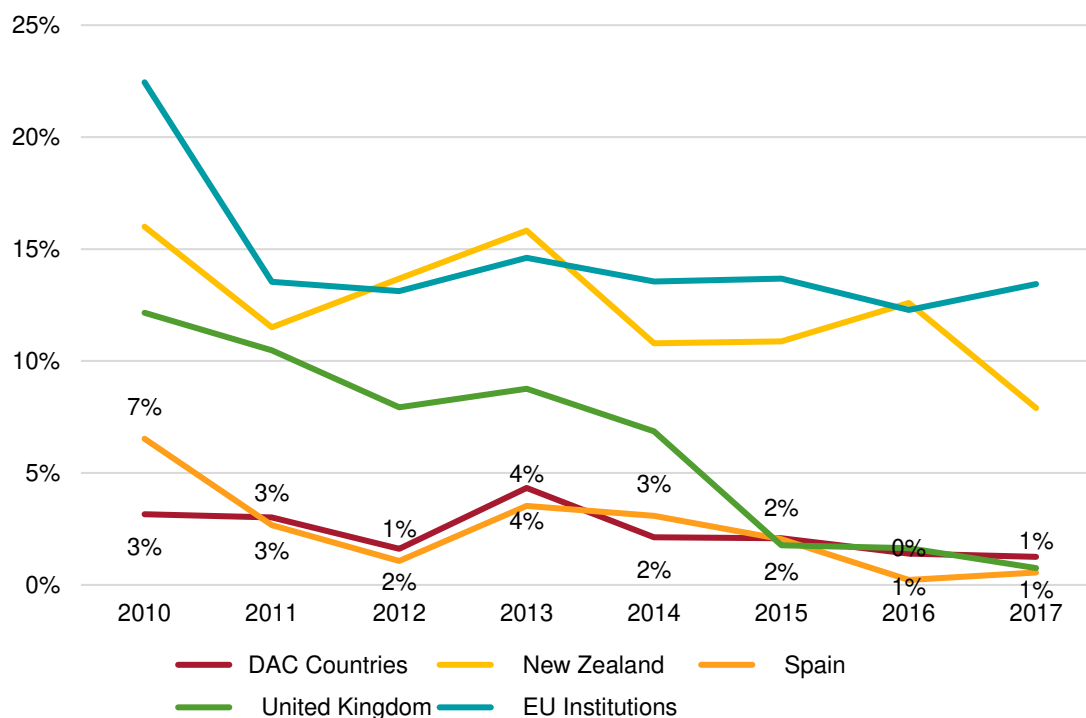
Al analizar algunos instrumentos de AOD, resulta complejo determinar si España se comporta como “cumplidor” o como “divergente”. Por ejemplo, España utiliza la cooperación técnica de forma menos intensa que los donantes del CAD, aunque por encima de los no-CAD. Desde 2002-2003 tanto España como el CAD ofrecen una tendencia a la baja, especialmente desde 2012.

Figura 9. Cooperación técnica como porcentaje de AOD

Fuente: elaboración propia con datos de la OCDE (Table DAC 2a).

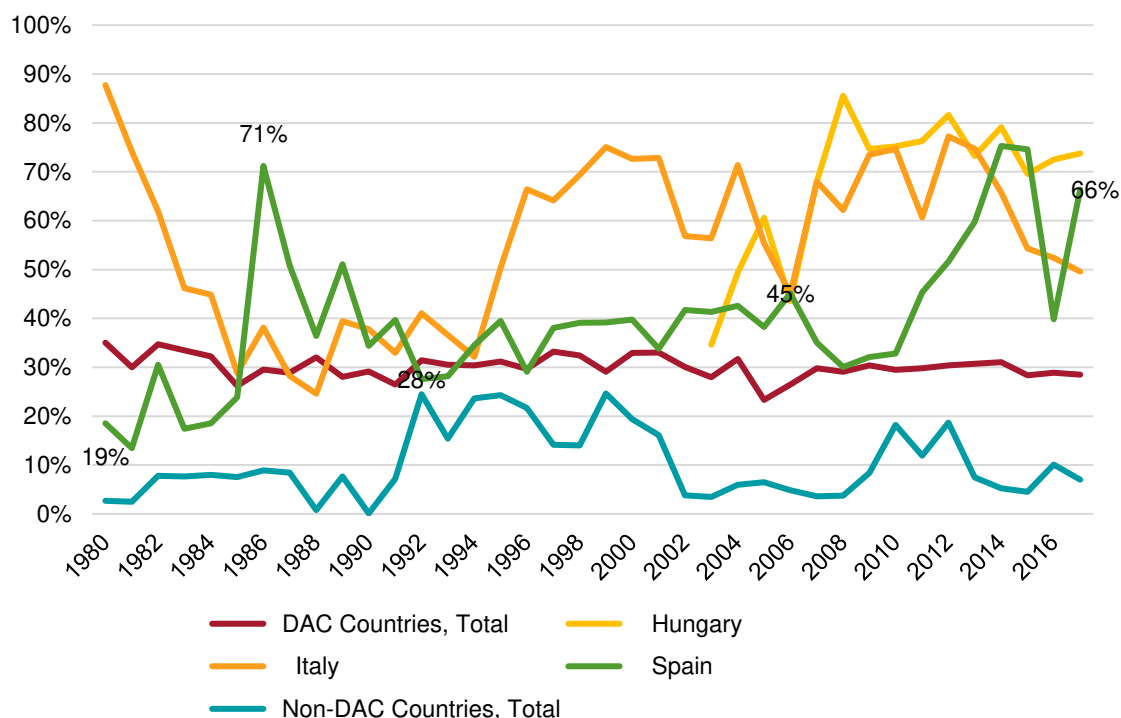
Un diagnóstico parecido surge al analizar el apoyo presupuestario (Figura 10). España se asemeja al CAD (correlación de 0,717) frente a otros donantes que se desmarcan y lo usan con mucha más intensidad, como la Comisión Europea y Nueva Zelanda. El Reino Unido lo ha ido retirando en los últimos años.

Figura 10. Apoyo presupuestario como porcentaje de AOD bilateral



Fuente: elaboración propia con datos de la OCDE (Table DAC 2a).

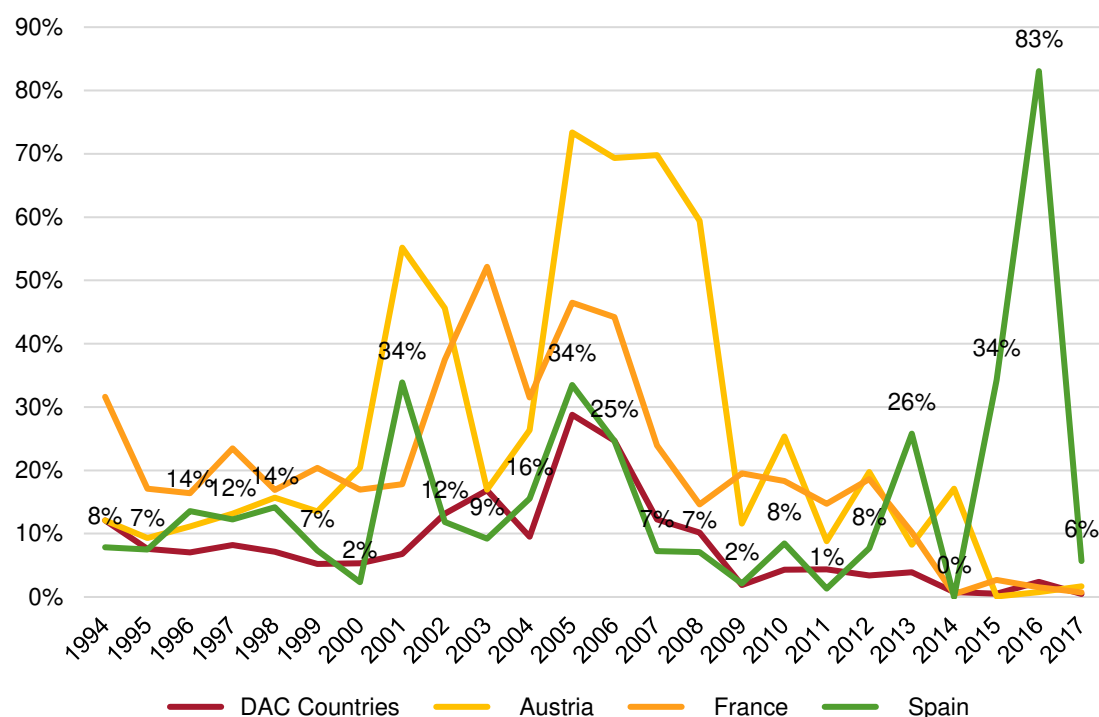
Tampoco España se destaca fuertemente del CAD en la canalización de AOD multilateral, cosa que sí hacen Italia y Hungría, que la usan más, o los donantes no-CAD, que la utilizan menos (Figura 11).

Figura 11. Canalización de AOD por vía multilateral (porcentaje)

Fuente: elaboración propia con datos de la OCDE (Table DAC 1)

El caso particular de las operaciones de alivio de deuda

Respecto al instrumento de alivio de deuda (condonaciones, conversiones, reformulaciones), la tendencia con el CAD es bastante parecida, pero por los años en los que el alivio de deuda por parte de España supuso altos porcentajes (2001 a Nicaragua; 2005 a Irak, Madagascar y Congo; 2006 a Irak y Nigeria; 2013 a Costa de Marfil; y 2015 y 2016 a Cuba), la correlación España-CAD (1994-2017) es muy baja, de 0,078. En los casos de Nicaragua 2001 y Cuba 2015-2016, las operaciones fueron iniciativa de España. En el caso de Nicaragua, la operación española supuso el 19% de las operaciones de los donantes del CAD. En el de Cuba la aportación española representó el 28% en 2015 y el 86% en 2016. En el resto de casos fueron adhesiones a las iniciativas internacionales.

Figura 12. Peso del alivio de deuda en la AOD bilateral neta

Fuente: elaboración propia con datos de la OCDE (Table DAC 2a).

A pesar de la participación española en muchas de las operaciones de deuda junto a otros donantes, en muchas ocasiones la iniciativa fue 100% española y en otras muy cerca de la totalidad (Figura 13). Desde este punto de vista, no se mantendría tanto que España siempre ha sido “seguidor acrítico” o *policy-taker*, sino que también ha aportado iniciativas propias.

Figura 13. Operaciones de alivio de deuda con porcentaje mayoritariamente español respecto a la aportación del resto de donantes del CAD

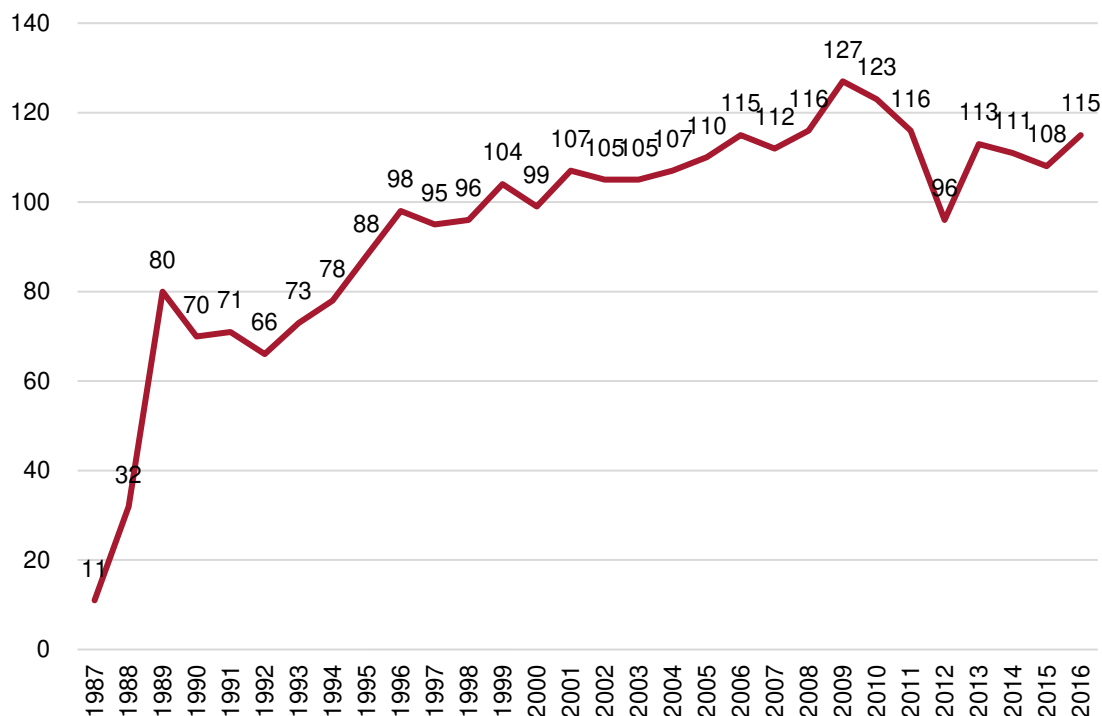
País	Año	%	País	Año	%
Kazajistán	2000	100	Mozambique	2010	97
Perú	2006	100	Uganda	2007	97
Honduras	2008	100	Uganda	2008	94
Guatemala	2006	100	Senegal	2008	91
Guatemala	2008	100	Honduras	2007	84
Rep. Dominicana	1998	100	Guatemala	2007	84
Belice	1998	100	Guinea Ecuatorial	2005	83
Marruecos	1997	100	Guinea Ecuatorial	2003	82
Cabo Verde	2004	100	Senegal	2005	79
Guinea Ecuatorial	2004	100	Mauritania	2008	79
Tanzania	2011	100	Madagascar	1997	76
Togo	2012	99	Bolivia	2010	65
Nicaragua	2001	98	<i>Total casos</i>	<i>25</i>	

Fuente: elaboración propia con datos de la OCDE (Table DAC 2a).

¿Cumple España con los compromisos que se otorga a sí misma?

Otro factor importante al considerar las operaciones de deuda, es que éstas son llevadas a cabo por el Ministerio de Economía (MINECO), lo que provoca que –en los años de fuertes operaciones de alivio– sea este Ministerio el que administra más recursos, por encima del Ministerio de Exteriores (MAEUEC) al que la Ley de Cooperación otorga el liderazgo en materia de Cooperación al Desarrollo. Si a ello se suma que es Economía quien computa por las aportaciones a la UE y resto de Organismos Financieros Multilaterales de Desarrollo, el resultado es de cierta confusión con –al menos– el espíritu de la Ley. Los casos más extremos se han producido desde 2013, donde el Ministerio de Economía MINECO junto al Ministerio de Hacienda representó el 60% de la AOD en 2013, el 69% en 2014, el 53% en 2015 y el 73% en 2016 de la AOD bruta desembolsada, respectivamente. En 2016 la AECID apenas representó el 5,6% de la AOD bruta desembolsada. Este dato puede conducir al juicio de que España no “cumple” con sus propias “normas-leyes” en materia de AOD.

Algo similar puede deducirse del deseo de concentración geográfica que se repite en los Planes Directores. Por un lado, España “no cumple” esa directriz si consideramos el número total de países a los que se ha desembolsado alguna ayuda (Figura 14).

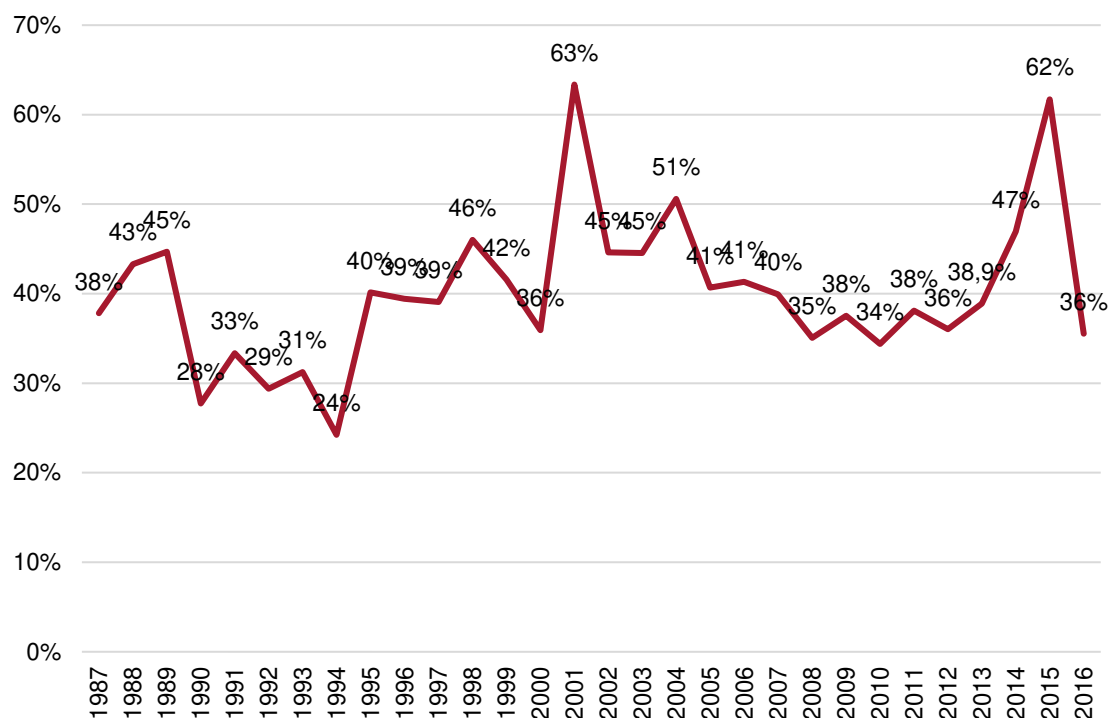
Figura 14. Número de países socios, receptores de alguna ayuda española

Fuente: elaboración propia con datos de la OCDE (Table DAC 2a).

De los 151 países receptores que contempla el CAD, se ayuda a más del 70% desde 2001. El porcentaje de países en los que aportación española es inferior al 1% es muy alta. Por ejemplo, en los años 2013-2016 fueron 130, 126, 131 y 147 países respectivamente, en los que este “umbral del 1%” se cumplió.

Otro dato que confirma la baja concentración geográfica es el peso de los 23 prioritarios sobre el conjunto de la AOD. Ciñéndonos a los cuatro años del IV Plan Director (PD) el porcentaje acumulado por los 23 fue del 39%, 47%, 75% y 88%. Los dos últimos años (2015 y 2016) están sesgados por las operaciones de alivio de deuda a Cuba (representó el 35% y el 82% de la AOD neta). Eliminando la ayuda a Cuba, los 22 países prioritarios concentraron el 62% y el 36% respectivamente.

Esta baja concentración de los 23 priorizados se ha mantenido en el tiempo. Aunque los anteriores PD priorizaron además otros países, estos 23 siempre han sido considerados en alguna de las categorías seleccionadas *a priori* por la Cooperación Española.

Figura 15. Porcentaje de AOD neta de los 23 prioritarios del IV PD

Fuente: elaboración propia con datos de la OCDE (Table DAC 2a).

Ahora bien, como muestra de la complejidad que supone un diagnóstico de si un donante es “cumplidor” o no con sus propios compromisos, tomemos como ejemplo los siguientes cuatro criterios que se fijó el IV PD (punto 249).

En primer lugar, estableció que “La cooperación con los 23 países prioritarios de la Cooperación Española concentrará más de un 75% de la AOD bilateral bruta especificada geográficamente por países”.¹ Bajo este denominador y con los datos ofrecidos por los “Volcados de seguimiento AOD” que ofrece el MAEUEC, España sí que aparece como cumplidor de este compromiso.

Figura 16. Porcentaje de AOD bilateral bruta especificada geográficamente de los 23 países prioritarios

	2013	2014	2015	2016
23 prioritarios	10,3	90,2	75,4	82,5
Sin Cuba			47,7	80,7

Nota: en 2013 no hubo ayuda bilateral asignable a Haití, Mali ni Sahara; en 2016 no hubo a Guinea Ecuatorial.

¹ Este dato es muy complejo de calcular. EL DAC Tabla 2a ofrece la AOD neta total a países e “imputada” la multilateral y la bruta desembolsada, pero no la “bilateral bruta” desembolsada geográficamente. Tampoco ofrece ese dato el portal info@aod. Los cálculos aquí realizados se han hecho sobre los “Volcados del Seguimiento AOD” que ofrece el MAEUEC.

Fuente: volcados de PACI, AOD bruta bilateral geográficamente asignada. En euros corrientes.

Un segundo compromiso fue que “la AOD canalizada a través de Organismos Internacionales (multilateral y multilateral) no será menor de un 55% de la AOD total.

Este compromiso no se ha cumplido, excepto en el año 2016 si se incluye la bilateral a Cuba. El resto de los años no se cumple, mayoritariamente debido a que las contribuciones a la UE son obligatorias y al bajo presupuesto “adicional” que se aporta para bilateral. Los porcentajes de 2013-2017 han sido: 60%, 75%, 75%, 40% y 66%, respectivamente.

El tercer compromiso estableció que “se desligara progresivamente la ayuda ampliando el uso de sistemas locales de licitación y de gestión, tanto a PMA [Países Menos Adelantados] como en los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC) no PMA, avanzando hacia la desvinculación total de la ayuda”, que ya hemos visto que sí puede considerarse cumplido.

El cuarto compromiso fue que “España aportara el 10% su AOD total bruta a Acción Humanitaria en 2016”. Según el portal de cooperación española, la “ayuda de emergencia” en 2016 fue un 2%, en 2015 un 7%, en 2014 un 11%, en 2013 un 5%, en 2012 un 8%, en 2011 un 10%, en 2010 un 7%, en 2009 un 10%, en 2008 un 8% y en 2007 un 6% (estos son todos los datos disponibles). El promedio de la década 2007-2016 es de un 7,4% inferior al 10% propuesto.

En suma, parece que hay evidencia de que España no puede calificarse de “cumplidor” de sus propios compromisos, al menos de todos ellos, más allá de si desembolsa o no el 0,7% de su RNB.

Un último comentario: otro enfoque de análisis sería si los países socios de la AOD española consideran que España “cumple” lo que promete y planifica o no. No hay evidencia sistemática sobre este interesante aspecto, pero en el examen intermedio que se hizo a España sobre diez compromisos de la Declaración de París por parte de sus socios, apareció con tendencia de mejora en siete de ellos y en tres con empeoramiento (Figura 17).

Figura 17. Resultados del examen intermedio de los indicadores de la Declaración de París

Indicador	Línea de base (2005)	Proceso en (2007)	Meta 2010
Coordinación de la cooperación técnica	10%	46%	50%
Uso de los sistemas de gestión financiera de los socios-receptores	16%	51%	Reducción en 2/3 la AOD que no usa el sistema local
Uso de los procedimientos de los socios-receptores	14%	55%	
Predecibilidad de la ayuda	25%	36%	63%
Disminución de la ayuda ligada	30%	3%	Máx. 30%
Aumento de las misiones conjuntas entre donantes	8%	23%	40%
Trabajo analítico compartido entre los socios	12%	42%	66%
Porcentaje de AOD programática*	39%	26%	66%
Alineamiento con las prioridades nacionales de los socios (ayuda dentro del sistema presupuestario nacional)	41%	26%	85%
Evitar la implantación de estructuras paralelas (nº de procedimientos)	66 (en 11 países)	70 (24 países)	22%

Fuente: CAD (2010) p. 124. Las últimas 3 filas suponen empeoramiento respecto a 2005.

* Aquí la ayuda programática es en el sentido que le da el CAD-OCDE más, amplio que el apoyo presupuestario.

Conclusiones

Este trabajo ha aportado evidencia adicional a la hipótesis de que España es “cumplidor” en cooperación al desarrollo (como en la mayoría de su acción exterior), quizá con la excepción (ahora con menor acento) de defender la cooperación con Países de Renta Media. A pesar del proceso “de ida y vuelta” en los volúmenes de AOD y de no cumplir con el 0,7% de la RNB, el propio CAD ha sido comprensivo con la Cooperación Española y probablemente sus dirigentes políticos han interpretado bien las demandas de la ciudadanía si se le informa debidamente de lo que suponen esas cuantías y de los recursos y capacidades personales de los que dispone en la actualidad la gestión de esta política. En general, España tiene un perfil parecido al de los donantes del CAD, aunque algunos compromisos internacionales (destino del 20% de la AOD a Países Menos Adelantados) y otros propios (porcentaje de AOD a ayuda humanitaria) no se cumplan. Un ejercicio pendiente de alto interés es verificar si los “socios” –tanto bilaterales como multilaterales– nos perciben como “cumplidores” y lo pueden fundamentar con cierta objetividad. Este estudio está por hacer.

Referencias

Comisión Europea (2002), "Untying: enhancing the effectiveness of aid", COM (2002) 639 final, de 18/XI/2002.

OECD-DAC (2001), *DAC Recommendation on Untying Official Development Assistance to the Least Developed Countries*, OECD, París.