

La cooperación española: ¿fin de ciclo, o simplemente fin?

PABLO MARTÍNEZ E IGNACIO MARTÍNEZ
Secretaría Técnica Plataforma 2015 y más

1. INTRODUCCIÓN: LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA ENTRE 2011 Y 2012

En poco más de doce meses la cooperación española ha cambiado algunos de los aspectos sustanciales que venían definiéndola en años anteriores. Y ha sido para peor. En un periodo marcado por la ortodoxia económica y por la falta de resultados eficaces para revertir la prolongada situación de profunda crisis, la cooperación española ha pasado de la falta de impulso político y la inacción en el final de un ciclo político, a ser la víctima preferida de los nuevos responsables en cuanto a reducción de presupuestos se refiere. Unido a las restricciones presupuestarias la elevación del discurso nacionalista revitaliza una doctrina realista en la política exterior, que aleja a España de sus compromisos de desarrollo con la comunidad internacional y que dañará la percepción de España como un socio cumplidor, fiable y comprometido.

La dureza del ajuste presupuestario y del giro discursivo no debería impedir un análisis reposado sobre los principales avances y los cuellos de botella que el ahora denominado ciclo expansivo de la cooperación ha puesto sobre la mesa. Al contrario, los primeros pasos de este nuevo ciclo político parecen más dispuestos a liquidar, además de las cuentas, el consenso político y social que ha guiado, al menos discursivamente, el devenir de esta política en España desde mediados de los noventa. Para ello resulta propicio un contexto internacional de grandes cambios en la agenda de desarrollo, que exigirán de toda la contestación democrática posible por parte de organizaciones sociales para evitar que el crecimiento económico desborde todas las consideraciones sobre sostenibilidad, equidad y derechos de las personas en la configuración de la nueva agenda post-2015.

2. ESPAÑA ENTRE LOS DONANTES, EL DESPLOME FRENTE A LA CONTENCIÓN GENERALIZADA DE LA AOD

La ayuda oficial al desarrollo (AOD) mundial no ha dejado de crecer, en términos absolutos en los últimos años. Según datos del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), en el año 2010 alcanzó los 128.492 millones de dólares, la cifra más alta desde que este organismo registra la AOD del conjunto de los donantes. El año 2011 –último año para el que se conocen cifras oficiales de desembolsos– supuso un punto de inflexión en esta tendencia de crecimiento al registrar una AOD mundial de 133.500 millones de dólares –125.060 millones de dólares si se contabiliza con precios de 2010–, lo que supuso un descenso real del 2,7% respecto al año anterior (CAD/OCDE).

En este año 2011, de los 23 países socios del CAD, siete aumentaron su AOD respecto a 2010 y 16 la redujeron (cuadro 1). De los siete países que aumentaron su AOD Italia fue el que lo hizo de manera más significativa, al aumentar su ayuda en un 33%. Por detrás de Italia, otros tres países aumentaron su AOD en 2011 por encima del 10%. Concretamente Suiza lo hizo en un 13,2%, Nueva Zelanda en un 10,7% y Suecia en un 10,5%. Por último, Alemania con un 5,9%, Corea con un 5,8% y Australia con un 5,7% son los otros tres países que aumentaron su AOD en 2011 respecto a 2010.

CUADRO 1: Evolución de la AOD de los países del CAD 2010-2011

	AOD total 2010		AOD total 2011		Esfuerzo 2010		Esfuerzo 2011	
	Mill. dólares	Ranking	Mill. dólares	Ranking	%AOD/RNB	Ráking	%AOD/RNB	Ráking
EEUU	30.353	1	30.086	1	0,21%	19º	0,20%	19º
Reino Unido	13.053	2	12.951	3 (-1)	0,57%	7º	0,56%	6º (+1)
Alemania	12.985	3	13.746	2 (+1)	0,39%	13º	0,40%	12º (+1)
Francia	12.915	4	12.195	4	0,50%	10º	0,46%	10º
Japón	11.021	5	9.829	5	0,20%	20º	0,18%	21º (-1)
Holanda	6.357	6	5.950	6	0,81%	5º	0,75%	5º
España	5.949	7	4.007	11 (-4)	0,43%	11º	0,29%	15ª (-4)
Canadá	5.029	8	4.930	8	0,34%	14º	0,31%	14º (+1)
Noruega	4.580	9	4.197	9	1,10%	1º	1%	2º (-1)
Suecia	4.533	10	5.008	7 (+3)	0,97%	3º	1,02%	1º (+2)
Australia	3.826	11	4.044	10 (+1)	0,32%	15º	0,35%	13º (+2)
Bélgica	3.004	12	2.605	14 (-2)	0,64%	6º	0,53%	7º (-1)
Italia	2.996	13	3.987	12 (+1)	0,15%	22º	0,19%	20º (+2)
Dinamarca	2.871	14	2.803	13 (+1)	0,91%	4º	0,86%	4º
Suiza	2.300	15	2.604	15	0,40%	12º	0,46%	11º (+1)
Finlandia	1.333	16	1.275	16	0,55%	8º	0,52%	8º
Austria	1.208	17	1.036	18 (-1)	0,30%	16º	0,27%	18º (-2)
Corea	1.174	18	1.242	17 (+1)	0,12%	23º	0,12%	22º (+1)
Irlanda	895	19	867	19	0,52%	9º	0,52	9º
Portugal	649	20	630	20	0,29%	17º	0,29%	15º (+1)
Luxemburgo	508	21	308	23 (-2)	0,17%	21º	0,11%	23º (-2)
Nueva Zelanda	403	22	381	21 (+1)	1,05%	2º	0,99	3º (-1)
Grecia	342	23	379	22 (+1)	0,26%	18º	0,28%	17º (+1)
CAD	128.492		125.060		0,32%		0,31%	

Fuente: CAD/OCDE

2015 y más

Frente a estos siete países que optaron por aumentar su AOD, los 16 socios restantes del CAD redujeron su ayuda respecto a la de 2010. Seis de ellos –Reino Unido, Estados Unidos, Dinamarca, Portugal, Finlandia e Irlanda– hicieron descender su AOD por debajo del 5%. Otros cinco países –Canadá, Francia, Luxemburgo, Holanda y Noruega– redujeron su AOD en proporciones situadas entre el 5 y el 10% y tres países –Japón, Bélgica y Austria– lo hicieron entre el 10 y el 15%. Por último, dos países se sitúan muy alejados del resto: Grecia, que redujo su AOD en un 39,3% y España, que lo hizo en un 32,7%. Si bien es cierto que la AOD del conjunto de los socios del CAD se redujo en 2011, esta reducción fue en promedio del 2,7%, una rebaja moderada, al menos si se compara con el comportamiento de la AOD española en 2011.

Los datos apuntados muestran comportamientos muy diferenciados entre los que destaca de manera muy clara el de la AOD española, la que más desciende en términos absolutos y la segunda que más lo hace en términos relativos. De esta manera España se aleja del comportamiento promedio de los países del CAD (gráfico1).

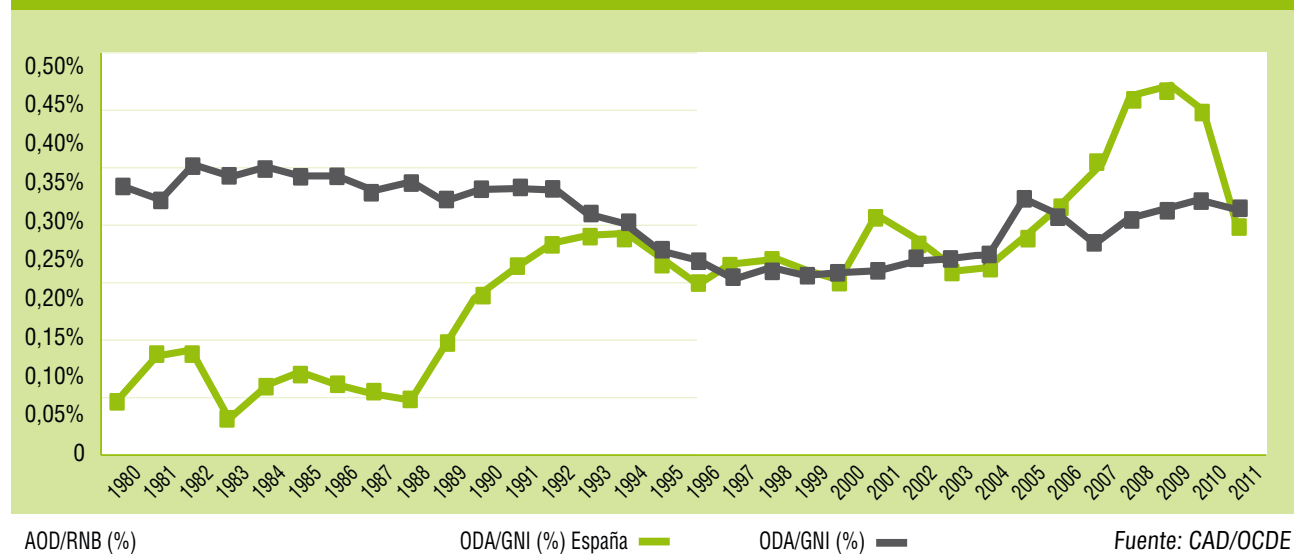
Su reciente biografía política y económica, así como la juventud de su sistema de cooperación internacional, han hecho de España un país tradicionalmente alejado de los compromisos internacionales en materia de desarrollo y del esfuerzo promedio de los países del CAD en materia de AOD. No obstante, a medida que avanza la década de los noventa del pasado siglo la AOD española se fue acercando al promedio de los países del CAD al menos en lo que a esfuerzo financiero se refiere para, por primera vez en el año 1998,

superar este promedio y continuar durante una década desarrollando un esfuerzo muy similar al promediado por los socios del CAD. Esta tendencia hacia la convergencia con el comportamiento tipo de los países donantes se consolidó a lo largo de una década hasta que, en el año 2007, la AOD española superó con creces al promedio del CAD en términos de esfuerzo. Nuevamente, y tras dos años de acusado descenso de la AOD en términos absolutos y relativos, en el año 2011 España se sitúa –después de cinco años– por debajo del promedio del CAD (OCDE, 2012).

Resultado de este comportamiento España dejó de situarse en el año 2011 entre los donantes más significativos, tanto en términos absolutos como relativos. En concreto, pasó del séptimo puesto de AOD en un hipotético ranking de los donantes en términos absolutos en 2010 al puesto undécimo al año siguiente. La caída del compromiso de España con la AOD entre el conjunto de los donantes fue más significativa aún en términos relativos, al caer del undécimo al decimoquinto lugar en 2011 (empatada con Portugal). En ambos casos España fue el país que más puestos descendió en una comparativa entre el conjunto de los donantes (cuadro 1).

Los datos presentados muestran que a pesar del actual escenario de crisis económica y financiera global la lectura realizada por los diferentes países –en este caso por los socios del CAD– admite muy diferentes versiones. Es cierto que la situación económica por la que atraviesan los diferentes países donantes varía de manera muy significativa, pero también lo es que el escenario de restricciones presupuestarias y políticas de control del déficit, aunque con diferente intensidad, es prácticamente generalizado y no está

Gráfico 1: Comparación de la AOD española y promedio del CAD 1980-2011 (AOD/GNI)



Fuente: CAD/OCDE

influyendo de la misma manera en las decisiones tomadas por los diferentes países. Las razones de fondo de la caída española presentan motivaciones añadidas y diferentes a la política de ajuste fiscal, como desarrollamos más adelante en este artículo.

También es cierto que los desafíos de los diferentes países y el bienestar de sus poblaciones no puede entenderse, ni abordarse, específicamente en clave nacional o a partir de políticas de restricción del gasto público dirigidas a restablecer la confianza de los centros de decisión financieros internacionales. Estos desafíos, así pues, no pueden ser superados si se abordan de manera desconectada de la agenda global y, por lo tanto, de espaldas a los compromisos y los consensos internacionales de desarrollo.

Comportamientos como el de España llaman poderosamente la atención por constituir uno de los casos de repliegue intrafronterizo –como se analizará más adelante– en la configuración de las prioridades. Aun siendo conscientes de las dificultades por la que atraviesa el país, no parecen este tipo de decisiones las más adecuadas para abordar una salida mancomunada a los problemas globales del desarrollo. Por el contrario, se trata de opciones –denominadas como “escapistas” o de *free rider* (Sanahuja, 2007:88)– que suponen un obstáculo, más grande en la medida que más países lo reproducen, para la construcción de un proceso de gobernanza global de la que, en definitiva, depende en buena medida el desarrollo y bienestar del conjunto de los países y de la ciudadanía global.

3. PRINCIPALES AVANCES DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA ANTE EL CAMBIO DE LEGISLATURA

En estas mismas páginas, en el “Balance de la cooperación española” realizado en el *Anuario 2010* de la Plataforma 2015 y más, se alertaba del riesgo que tanto el giro discursivo como el descenso de la AOD suponía para la salud de la política española de cooperación internacional para el desarrollo. Hoy, algo más de un año después y a las puertas del inicio de un nuevo ciclo de planificación, aquellas palabras cobran mayor relevancia y el diagnóstico no puede ser más preocupante.

La anomia política de la segunda mitad del año 2011 ante el fin de la legislatura y de los primeros meses de 2012 como resultado de la llegada e incorporación del nuevo gobierno, los cambios institucionales y especialmente el desorbitado recorte de la AOD anunciado en 2012 –todo ello en un contexto caracterizado por la debilidad de las reformas institucionales y las limitadas capacidades del sistema encargado de gestionar esta política– sitúan a la cooperación española en uno de los momentos más delicados de su andadura.

A pesar de la lógica preocupación ante un contexto incierto es necesario reconocer los avances realizados por la cooperación española en el periodo 2007-2011. El *Spain Peer Review 2011* publicado por el CAD a finales del año pasado mostraba una panorámica sobre los principales avances de la política de cooperación española, así como sobre cuestiones pendientes de resolver. Como bien señala dicho informe, a pesar de las reducciones presupuestarias observadas en los años 2009 y 2010 que han situado en el 0,43% (AOD/RNB) cuando en 2008 se había alcanzado el 0,45%, el compromiso del gobierno con la agenda y acuerdos internacionales en materia de lucha contra la pobreza parecía mantenerse, al estar basado en un amplio apoyo tanto por parte de todos los partidos políticos como de la sociedad española a esta política pública. Aunque la crisis económica había obligado a reprogramar el plazo para el cumplimiento del compromiso de alcanzar el 0,7% en 2012 hasta el año 2015, no en vano la AOD española había duplicado sus esfuerzos desde 2004 y se había situado como séptimo mayor donante del CAD. El propio informe reconoce como principales méritos desde 2007 la ampliación de personal en la AECID, la introducción de nuevos mecanismos para incorporar criterios de mejora de la calidad de la ayuda, el proceso de participación y consulta con los diferentes actores –gubernamentales o no– abierto en la elaboración del Plan Director 2008-2012, y la incorporación de enfoques innovadores en el refuerzo del programa de acción humanitaria y respuesta rápida.

En cuanto a los aspectos más críticos, el informe también señala que España debe abordar un proceso de priorización de países, sectores y asuntos transversales que concentre y focalice su ayuda reduciendo la dispersión, así como debe dotarse de sistemas de gestión y de comunicación entre las instancias ejecutoras que siguen presentando problemas de coordinación y de gestión de la información, tanto en relación a su socialización como a su vinculación con la toma de decisiones. Asimismo, destaca en el informe que España no tiene suficiente claridad respecto de la relación que el sistema debe tener con las ONGD para lo que recomienda elaborar una estrategia política específica.

A pesar de este preciso análisis, el informe del CAD, elaborado durante el 2011 y publicado en el mes de octubre, tan sólo podía recoger los datos presupuestados para dicho año, que mantienen la misma tendencia mencionada y que preveían situar la AOD en el 0,40% alcanzando la cifra total de 4.233,71 millones de Euros. Sin embargo el pasado mes de abril el CAD/OCDE publicó los datos preliminares de la ejecución de 2011 para el conjunto de donantes. A la luz de estos datos, como ya se ha analizado al inicio de este artículo, España destaca negativamente al haber descendido un 32,7% respecto a 2010, presupuestando en torno a los

3.240,00 millones de euros¹, lo que sitúa la AOD/RNB para 2011 en el 0,29%. ¿Cuáles son los motivos para que ya en 2011 la AOD española haya descendido tan notablemente? Habrá que esperar al informe oficial con todos los datos, pero el acuerdo de no disponibilidad de crédito aprobado por el nuevo gobierno en su segundo consejo de ministros ya anunciaba un recorte de 1.016 millones de Euros en el MAEC², gran parte de los mismos computables como AOD y a lo que habría que añadir los retrasos en la ejecución que en los últimos años habían rondado un 10% del presupuesto, previsiblemente mayores en 2011 por la cita electoral a finales del mismo³.

Antes de entrar en este periodo que podríamos denominar, al menos en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, de anomia política, durante el año 2011 se produjeron avances y novedades en esta política. Entre las novedades más significativas asistimos a la puesta en marcha de FONPRODE, con todas sus limitaciones y potencialidades⁴, la modificación de la normativa reguladora de las subvenciones a ONGD con la aprobación de una nueva Orden de Bases⁵ y la elaboración, por parte de la Administración General del Estado del Informe de Coherencia de Políticas correspondiente al periodo enero-diciembre 2010.

Por otro lado, el año 2011 finalizó sin que el gobierno pudiera ponerse al día respecto de lo planificado en cuestiones esenciales: ni ha logrado resolver el problema relativo al contrato de gestión de la AECID que aún sigue pendiente de

renovación⁶, ni tampoco ha conseguido poner en marcha los Marcos de Asociación País (MAP) programados, sobre los que descansarían prioridades y estrategias. Ambos retrasos en la implantación son algo más que lo que puede interpretarse como una muestra de la indecisión y poca claridad en un último año de legislatura convulso y complicado; más bien parecen mostrar el enorme desfase entre las dimensiones normativa y positiva, claramente expresado en la brecha entre el ámbito discursivo y la práctica, entre lo planificado y lo ejecutado, que ha caracterizado estos últimos años. Entre otras consecuencias negativas para la propia política de cooperación, este desfase puede haber generado distorsiones en la percepción que tiene el sistema de sí mismo, así como la que tienen los actores de la cooperación y la opinión pública sobre los impactos, las capacidades y el apoyo social con que contaría la política de cooperación.

a) Sobre FONPRODE:

En junio de 2011 se completó el trámite legislativo y reglamentario de la reforma del FAD. Dio lugar a dos fondos diferenciados en sus propósitos, dependencia orgánica y tipos de operaciones: FIEM y FONPRODE. El primero destinado a la internacionalización empresarial y que no deberá ser computado como AOD, y el segundo que refuerza e inaugura algunas prácticas en materia de cooperación financiera para la lucha contra la pobreza. Este último será gestionado por el MAEC y sólo realizará operaciones desvinculadas evitando así la históricamente maldita relación entre ayuda reembolsable y ayuda ligada, que constituyó un componente excesivo de la ayuda española desde finales de los años ochenta hasta el año 2004 (Martínez Osés, 2012; Otero, 2012).

Ya antes de la completa entrada en vigor de todos los instrumentos jurídicos para el funcionamiento del FONPRODE⁷, a partir del año 2007 cuando el FAD había quedado desagregado en tres partidas diferentes, la correspondiente al MAEC se ejecutaba orientada a los programas de cooperación al desarrollo. Durante 2010 y 2011 se puso en funcionamiento el tipo de nuevas operaciones que más tarde quedarían reguladas, las de co-

¹ El dato es aproximado puesto que hemos realizado el cambio de divisa, ya que el CAD/OCDE publica las cifras en dólares USA, (4.264 USD) y el gobierno de España, a pesar de disponer de los datos y habérselos enviado a la OCDE no suele hacerlos públicos hasta la publicación del PACI Seguimiento, normalmente en el último trimestre del año.

² Referencia del Consejo de Ministros del 30 de diciembre de 2011.

³ Para un análisis en mayor profundidad de la brecha entre la AOD presupuestada y ejecutada puede consultarse los documentos del PACI Seguimiento, disponibles en http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/EstadisticasAOD/Paginas/estadisticas_ayudaoficialdesarrollo.aspx

⁴ A pesar de su corta vida la literatura generada en torno a este instrumento de la cooperación española comienza a ser abundante. Algunos análisis de interés pueden encontrarse en Fresno, I. y Gómez-Olivé, D. (2012): La cooperación financiera en España, Coordinadora de ONGD-España y Plataforma 2015 y más; Revista Española de Desarrollo y Cooperación nº29; López V. (2012): "Una aproximación a la cooperación financiera" en Intermón Oxfam: La realidad de la ayuda 2011, Intermón Oxfam.

⁵ El 21 de octubre de 2011 se aprobó la Orden AEC/2009/2011, por la que se establecen las bases para la concesión de subvenciones de cooperación internacional para el desarrollo. La Orden se puede consultar en: http://www.aecid.es/es/aecid/normativa/subvenciones_ayudas/ONGD/Bases_Reguladoras/004.html

⁶ Se aprobó el I Contrato de gestión en julio de 2009 con una vigencia de un año, pasado el cual se prorrogó por otro año y se anunció el II Contrato de gestión para el periodo 2011-2014. A día de hoy la AECID sigue sin nuevo contrato y en el PACI 2012 recientemente publicado se anuncia la intención de elaborar y aprobar el II Contrato de gestión esta vez para el periodo 2013-2016.

⁷ Ley, octubre de 2010, reglamento julio 2011 y código de financiación en septiembre de 2011.

operación financiera reembolsable en capital o crédito. Por este motivo el componente reembolsable de la cooperación española ascendería vertiginosamente desde el 1,5% del total de AOD hasta superar el 5% tanto en 2009 como en 2010. Sería la antesala del 2011 en el que el componente reembolsable contó con una previsión presupuestaria del 15,24%, violando de forma manifiesta la propia Ley reguladora que establece un límite del 5% como máximo⁸.

El progresivo inicio de las operaciones novedosas que quedan reguladas por el FONPRODE contribuyen a modificar algunas características de la cooperación española, en cuyas razones principales existe cuando menos un elemento de oportunidad política por cuanto el FONPRODE reembolsable no genera déficit. Dicho de otra forma, se trataba de una serie de operaciones de alto interés para el gobierno si deseaba evitar un desplome espectacular de la AOD a causa de la política de ajuste del déficit prioritaria en este último periodo. Ante esta ventana de oportunidad de poco han servido otras limitaciones normales a la hora de poner en marcha nuevas formas y mecanismos de cooperación, como la falta de experiencia, la ausencia de suficiente personal capacitado y especializado en ese tipo de herramientas, o el improvisado y arriesgado encaje institucional de la Oficina gestora del instrumento⁹. Respecto al PGE de 2012 la previsión vuelve a alcanzar el 12% suponiendo un valor neto de 285 millones de euros, aunque ya ha sido anunciada la reorganización de los aspectos institucionales para la ejecución del instrumento.

Al margen de estas dificultades, el debate que abren este tipo de operaciones precisa de más espacio para su detalle y más tiempo para el análisis de sus impactos y la evaluación de sus propósitos. De lo que no cabe duda es que las estrategias destinadas a la financiación del sector privado, preferentemente de los países del Sur, van a ser fortalecidas de forma clara. Hay numerosos aspectos como mínimo delicados desde el punto de vista de los principios del desarrollo que quedan implicados por las nuevas operaciones reembolsables del FONPRODE y que no han sido suficientemente evaluados ni debatidos. La premura de la puesta en marcha ha priorizado una serie de argumentos justificativos a la existencia de ese tipo de operaciones, limitando las oportunidades de

examinar cuáles son las mejores formas de limitar, condicionar, evaluar y en definitiva regular los diferentes aspectos. Los riesgos de sobreendeudamiento en algunos países, la falta de adecuación de algunas operaciones, la insuficiente transparencia respecto de las tributaciones fiscales de algunos vehículos intermediarios de inversión, la ausencia de sanciones a causa de externalidades negativas ambientales o laborales de las operaciones, el riesgo de que los criterios de rentabilidad financiera se superpongan a los propios de desarrollo y la constancia de que en países del entorno este tipo de operaciones ha dado lugar a la aparición de la denominada ayuda *informalmente* ligada¹⁰, son cuestiones de la máxima importancia si la prioridad es mejorar de forma coordinada la cantidad y la calidad de la cooperación española. En los primeros años de ejecución existen algunas operaciones cuya vinculación con desarrollo es más ligera de lo deseable, y que con un pretexto genérico de contribuir al crecimiento económico incorpora trabajo en algunos sectores cuya contribución al desarrollo es cuando menos discutible, como la promoción de agrocombustibles (Fresnillo y Gómez-Olivé, 2012). La falta de experiencia de la administración española en estas operaciones y la manifiesta insuficiencia de evaluaciones de impacto del sistema, sugieren una mayor cautela que debería expresarse en un menor peso de este componente, al menos durante los primeros años de su ejecución.

b) Sobre el Informe de Coherencia de Políticas para el Desarrollo

La elaboración del *Informe de Coherencia de Políticas para el Desarrollo* por parte de la Administración General del Estado (AGE) supone una buena noticia y da respuesta al compromiso, establecido en el PACI 2011, de elaboración de un informe de coherencia de políticas con el desarrollo (CPD) por la propia administración (MAEC, 2011a: 41). Como plantea el *Informe*, en el periodo analizado (año 2010) se han dado en España avances en materia de CPD, como la incorporación del mandato de la CPD en los documentos oficiales y foros internacionales o el desarrollo de instrumentos y mecanismos específicos para su puesta en marcha, si bien es cierto que se trata de avances que se sitúan fundamentalmente en el

⁸ Del total de AOD reembolsable neta presupuestada para 2011, 100 millones eran para Microcréditos y 545,23 millones restantes para las nuevas operaciones del FONPRODE reembolsable.

⁹ Al respecto el Consejo de Cooperación ha realizado varios dictámenes expresando su preocupación y proporcionando recomendaciones varias.

¹⁰ Nos referimos a la ayuda legalmente desligada que sin embargo es destinada a empresas y compañías de los países donantes. Las estimaciones de este tipo de prácticas no son fáciles de hacer por la falta de transparencia a la hora de publicar los contratos adjudicados. Para un análisis en mayor profundidad véase EURODAD (2012).

ámbito discursivo y en una dimensión normativa (Millán et al, 2012).

Junto a los avances, el análisis del *Informe* muestra notables debilidades que, al tiempo, sirven para ilustrar el estado de la CPD en el conjunto de la AGE. Una primera debilidad que refleja las limitaciones para avanzar en materia de CPD en el conjunto de la AGE (Millán et al, 2012), es la ausencia de un concepto claro de CPD que informe a todo el documento. En realidad la falta de claridad conceptual evidencia un problema de hondo calado como es la falta de consenso sobre qué es la CPD en el conjunto de la AGE e, incluso, entre los puntos focales destinados a promoverla en los distintos ministerios (Millán et al, 2012).

Una segunda debilidad del *Informe* radica en la ausencia de un análisis crítico sobre las principales limitaciones y dificultades para promover la CPD en el seno de la AGE. Además de la necesaria claridad conceptual, la CPD demanda la existencia de un sistema de cooperación suficientemente consolidado para, al menos, desarrollar la capacidad de interlocución y lograr incidir en la visión de otros ministerios y políticas de la AGE para adoptar el enfoque de la CPD; evitar la incorporación de criterios ajenos a lógica del desarrollo en las políticas de cooperación; satisfacer las exigencias de conocimiento experto y de elevadas capacidades técnicas y humanas que demanda el ejercicio de un papel activo y protagonista en materia de CPD; y abordar con garantías las tareas de seguimiento y evaluación desplegadas en materia de CPD (Millán et al, 2012).

Una tercera debilidad evidencia la falta de una visión integral sobre la promoción de la CPD. El citado *Informe* reproduce en realidad un mapeo de posicionamientos y actividades en estos sectores, pero en ningún caso constituye una actuación coherente, integral y estratégica del conjunto de la AGE en materia de CPD en cada uno de estos sectores. Es más, el abordaje de este apartado refleja la inexistencia de mínimo consenso del conjunto de la AGE en materia de CPD, más allá del solapamiento o enfrentamiento de diferentes concepciones de la política de cooperación, de la política de desarrollo y de la propia CPD.

En definitiva, a pesar de los avances realizados en materia de CPD, el escenario actual no garantiza la consolidación de un sistema con capacidad de avanzar hacia una efectiva incorporación de la CPD en el seno de la AGE. Varias son las limitaciones principales que lo impiden. Un primer bloque está relacionado directamente con la arquitectura institucional para la promoción de la CPD (Millán et al, 2012) y, específicamente, con la inade-

cuada dotación de recursos humanos y técnicos para el ámbito específico de CPD, ya que no se han generado equipos de trabajo especializados orientados al trabajo por la CPD, como cabría esperar de acuerdo al III Plan Director. Asimismo, cabe destacar la ausencia de una arquitectura institucional específicamente diseñada para la promoción de la CPD. Los mecanismos diseñados para la incorporación de la CPD son inadecuados, no se ajustan a las características propias de la Administración Pública española y han desarrollado unas funciones muy limitadas, lo que denota una amplia brecha entre los mecanismos propuestos y los implementados. Asimismo, en esta arquitectura institucional no se estipulan responsabilidades claras para las diferentes instancias administrativas. Por último, la red de puntos focales, aunque existe formalmente y es calificada por el *Informe* como un mecanismo ágil y operativo de coordinación interministerial (MAEC, 2011b:8), no responde a una misma visión y compromiso con el desarrollo, y no logra que la CPD se constituya en una agenda propia en cada ministerio. Por el contrario, cada actor de la AGE establece una visión particular con respecto al desarrollo y la coherencia que se relaciona con los intereses particulares a los que responde cada sector.

Además de las debilidades del propio sistema de cooperación, expresadas en el análisis del *Informe*, y claramente vinculadas a ellas existen restricciones en el seno de la AGE que, junto a las anteriores, restringen seriamente la incorporación de la CPD en el conjunto de las políticas públicas españolas (Millán et al, 2012). En primer lugar, diferentes planteamientos y equilibrios de fuerzas entre el MAEC y otros ministerios con competencias en materia de cooperación, fundamentalmente el MEH y el MITYC, lo que resta contenido al enfoque de CPD y deja políticamente inerte al sistema de cooperación para lograr que las políticas integren la visión de desarrollo. Ni siquiera en el seno del MAEC se produce una unanimidad respecto al enfoque de CPD, sino que en su interior se producen agendas políticas con diversos objetivos que han generado tensiones y competencias con resultados contraproducentes para la CPD (como pudieran ser programas de AOD que priorizan los objetivos de acción exterior sobre la meta de desarrollo). En segundo, no se ha descendido al ámbito descentralizado, como se contemplaba con la creación de la Conferencia Sectorial.

A este análisis se añade el hecho de que entre las primeras medidas tomadas por el nuevo gobierno en materia de organización de la administración pública se encuentra la supresión de la Comisión Delegada para la

Cooperación Internacional al Desarrollo que había sido creada en 2008 y se consideraba el órgano principal para mejorar el diálogo y la información entre todos los ministerios cuyas políticas tienen impacto en desarrollo, así como para arbitrar los conflictos posibles entre las diferentes políticas. La supresión de esta Comisión Delegada no sólo dificultará los avances en materia de coherencia de políticas con el desarrollo, sino que disminuirá las posibilidades de que el desarrollo y sus exigencias para las políticas sean vistos por los diferentes ministerios como emanados de un espacio de la máxima representación gubernamental. La necesidad de que los diferentes cuerpos de la administración estén correctamente informados sobre las decisiones y las visiones que el gobierno adopta en materia de desarrollo y en el seguimiento de la agenda internacional seguirá constituyendo un gran impedimento para mejorar los impactos en desarrollo de las políticas españolas, dado que las recomendaciones específicamente dirigidas al trabajo de la Comisión Delegada por el *Peer Review* no podrán implementarse.

En definitiva, se evidencia la ausencia de un mandato claro sobre CPD, asumido por el conjunto de la AGE y con una institucionalidad diseñada para ello. Como resultado, el mapa de la CPD parece configurado por una suma de visiones en ocasiones divergentes y otras contradictorias que informan al conjunto de las políticas con impacto en el desarrollo.

c) Sobre la renovación de la Orden de Bases de subvenciones de cooperación

El 31 de octubre de 2011 entró en vigor la nueva Orden de Bases que regula la concesión de subvenciones de cooperación por parte de la AECID. La iniciativa de modificar la anterior partió de la propia agencia con el interés principal de reducir el número de adjudicatarias y con ello la sobrecarga de trabajo en la Unidad de ONGD. Por parte de las ONGD se reaccionó con premura mediante la constitución de varios grupos de trabajo y un equipo de negociación organizados por la Coordinadora estatal para abordar y negociar todos los aspectos de la nueva Orden. Varios intereses de las ONGD confluyeron para determinar sus propuestas durante la elaboración de la Orden, entre los que pueden destacarse el criterio de reparto de los fondos disponibles para los diferentes tipos de ONGD que concurren, la reducción de las exigencias de financiación de otras aportaciones públicas y/o privadas para las intervenciones, y el aligeramiento de los requisitos administrativos y de información aso-

ciados a las subvenciones. Algo se avanzó respecto de los dos primeros, pero poco respecto de la última de las pretensiones.

La nueva Orden¹¹ mantiene los tres tipos de subvenciones como Convenios, Proyectos y Acciones de cooperación, estableciendo para los primeros un suelo de 2,5 millones de euros (anteriormente situado en dos millones de euros) –un millón si son convenios de Educación para el Desarrollo (EpD)– y un máximo de 20 millones y cuatro años. Para los Proyectos se establece un máximo de 900.000 euros y para las acciones de 600.000. Para cada una de las modalidades se establecen horquillas que condicionan la cantidad de fondos que estarán disponibles garantizando con ello un reparto entre las ONGD en función de su condición de calificadas o no. La nueva Orden aligeró las exigencias de cofinanciación limitándolas a aquellas intervenciones superiores a los 600.000 euros y exigiendo para estas sólo el 5% de cofinanciación (el 1% de fondos propios), lo que supone un descenso muy importante respecto del 20% que podía llegar a ser exigido y por lo tanto un alivio significativo para las ONGD ante un contexto de grandes dificultades para la obtención de fondos. También se amplían los Costes Indirectos hasta el 12% abandonando la asignación en función de tramos. Esta ampliación deberá compensar la desaparición de la partida destinada a “Funcionamiento” que podía cubrir hasta el 1%. Finalmente la nueva Orden establece el reconocimiento de antigüedad y otras consideraciones en caso de fusiones. Las dificultades de financiación y la necesidad de reposicionarse estratégicamente ante este nuevo contexto puede derivar en una rearticulación del sector de las ONGD en el que no pueden descartarse desapariciones, absorciones o fusiones entre algunas de ellas.

4. ANOMIA POLÍTICA Y DEBILIDAD ESTRUCTURAL COMO PRINCIPALES LIMITACIONES DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA ANTE EL CAMBIO DE LEGISLATURA

A pesar de la cristalización de las novedades en los tres ámbitos analizados, la cooperación española basaba sus principales cambios para la mejora de su funcionamiento en una estrategia que consiguiera modificar aspectos de la política para lograr más resultados de desarrollo. Desde 2009 el corazón de esta estrategia se establece en el desarrollo

¹¹ Orden AEC/2909/2011 de 21 de octubre, publicada en BOE del 29 de octubre de 2011.

de la reforma estatutaria de la AECID realizada a finales de 2007 con la aprobación del I Contrato de Gestión y con el establecimiento de nuevos marcos estratégicos de planificación con los países prioritarios. A través de la mejora de las capacidades de la AECID, tanto en lo referido a cualificación de personal en sede y en el exterior como a la introducción de cambios en la forma de gestión, y a través de una planificación más orientada desde el terreno y el diálogo con todos los actores implicados en el desarrollo, se deberían alcanzar objetivos esenciales para la mejora de la calidad de la cooperación española. Estos procesos constituían la apuesta específica de la cooperación española para consolidar los cambios iniciados a partir de 2005 y que han tenido su mejor expresión en el aumento cuantitativo de la inversión en AOD.

El recorrido de ambas reformas a día de hoy puede considerarse desalentador. Como dijimos más arriba ha sido imposible realizar un II Contrato de Gestión que apuntalara y consolidara elementos imprescindibles relativos a la instalación de capacidades y procedimientos. Al contrario, la AECID ha sido fuente de noticias difíciles de compaginar con un proceso interno de fortalecimiento por cuanto han supuesto la pérdida de personal capacitado experto y la aparición de conflictos laborales inducidos bien por la sobrecarga de trabajo, bien por la insuficiente definición y atribución de funciones entre instituciones, puestos y departamentos, o bien por la negativa a incorporar y fortalecer determinadas capacidades directivas consideradas esenciales¹². Las dificultades para realizar y aprobar el nuevo Contrato de Gestión no pueden limitarse a las explicaciones derivadas del ajuste del gasto público a consecuencia de la crisis. La falta de claridad y la ausencia de impulso político al respecto han sido manifiestos en la deriva del último año de legislatura. Sin embargo el factor que parece esencial para explicar las dificultades halladas para desarrollar la reforma del sistema hay que buscarlo en la propia reforma estatutaria, que no logró la profundidad y el alcance que hubieran sido precisos para responder a las demandas que tanto la agenda internacional de desarrollo de la primera década del siglo XXI como la sensibilidad social por la cooperación habían puesto sobre

¹² A este respecto cabe reseñar que el Consejo de Cooperación aprobó un detallado y acertado informe (no publicado) sobre las capacidades del sistema en el que se recogen las principales debilidades y recomendaciones para su superación. En el mismo se consideraban ventanas de oportunidad para priorizar esta cuestión la aparición de FONPRODE, la elaboración del nuevo Contrato de Gestión, y los cambios en la DGPOLDE. Hoy, después de la reestructuración orgánica en el MAEC, la ventana de oportunidad no puede ser más oportuna, pero todo está por hacer.

la mesa. Varias valoraciones realizadas desde el mismo momento de la elaboración del nuevo estatuto pusieron de manifiesto la exigua ambición de una reforma, que anticipaba ya la permanencia de inercias y privilegios que harían muy difícil desarrollar mediante procedimientos lo que no se pudo establecer mediante decreto.

El tipo de respuesta emanada desde el sistema para tratar de resolver estas resistencias y dificultades a los cambios se ha caracterizado por conjugar una planificación muy ambiciosa pero escasamente vinculada a las capacidades reales de ejecución del sistema. La brecha entre planificación y ejecución ha sido, como se indicó, una constante en crecimiento durante el último periodo y fuente de sucesivos conflictos. La planificación ha adolecido de un análisis realista de las capacidades para la implementación, con lo que aquella ha ido progresivamente perdiendo legitimidad y la función referencial para la actividad que se le supone, convirtiéndose en un horizonte imposible de asumir desde la realidad de los cuellos de botella en los ámbitos de la gestión y la organización del sistema. Esta situación, aplicable a muchas áreas de trabajo, es especialmente relevante en la implementación de lo que la nueva planificación considera su herramienta nuclear para lograr nuevos marcos estratégicos con los países socios, los Marcos de Asociación País (MAP). A finales de 2010 se firmó el primero de ellos con Bolivia y se han firmado desde entonces algunos más¹³, pero no han logrado resultados a satisfacción de muchos de los actores. En su informe a finales de 2011 el CAD considera imprescindible respaldar la nueva herramienta y el proceso de planificación, especialmente desde la sede donde se ve con excesiva lejanía y donde las estrategias sectoriales priman en el diseño de las acciones, de igual forma que desde el terreno se debe asegurar la adecuada participación de todos los actores implicados.

En definitiva desde el punto de vista de la trayectoria y los avances de la política de cooperación el último año de legislatura, caracterizado por el protagonismo de las reformas estructurales demandadas por la ortodoxia económica internacional, apenas ha contado con espacio o impulso político suficiente como para resolver los principales cuellos de botella del sistema y continuar desarrollando las estrategias nucleares y prioritarias expresadas en el Plan Director. El debate político, las escasas ocasiones en que se ha producido, se ha centrado en el nuevo rol que el denominado sector privado iba adquiriendo como actor en el

¹³ Desde entonces se han firmado Marcos de Asociación País con El Salvador, Ecuador, Uruguay, Costa Rica, Etiopía, Paraguay, Panamá, Colombia y México. Para más información véase: <http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Paginas/publicaciones2.aspx>

sistema de cooperación para lo que la voluntad del gobierno socialista de poner a su disposición instrumentos específicos de financiación ha prevalecido sobre otras cautelas o consideraciones. Tanto en la elaboración de un discurso de legitimación de las nuevas operaciones de FONPRODE como en la difusión de una idea de desarrollo mucho más centrada en la promoción del crecimiento económico – probablemente urgidos por la recesión económica y la incapacidad de alentar otras respuestas más consecuentes–, han servido como traducción particular española de los cambios que se aprecian en la agenda internacional del sistema de ayuda al desarrollo. El diálogo con la sociedad civil ha estado plagado de solicitudes del reconocimiento de este nuevo rol protagónico del sector privado lucrativo, al que sin duda alguna las organizaciones sociales no han respondido de forma homogénea ni contundente. La mayoría de las ocasiones apenas han logrado superar un discurso superficial de carácter moral sobre algunos actores empresariales que tan sólo habrá contribuido a distinguir entre propagandistas y detractores. Las resistencias de los primeros –entre los que se contaban gobierno y principal partido de la oposición– a establecer diálogos serios sobre los impactos en desarrollo, sobre violaciones de derechos humanos y ambientales o sobre el propio modelo de desarrollo que se promueve ha desbordado las muy escasas capacidades de los segundos para articular un discurso bien fundamentado que permitiera establecer condiciones, propuestas de regulación y sistemas de prevención eficaces de los impactos contrarios a los procesos de desarrollo humano y sostenible. Cabe destacar que curiosamente el hecho que más ampollas levantó entre las organizaciones sociales, a juzgar por sus reacciones públicas, fue la concesión de una subvención de casi 150.000 euros a la Fundación REPSOL YPF en Ecuador en la convocatoria abierta y permanente de la AECID cuya resolución se firmó por el equipo de gobierno saliente cinco días después de las elecciones.

Así, la legislatura se mostraba agotada desde el punto de vista del amplio abanico de reformas que el sistema español de cooperación sigue precisando cuando aún estaba lejos de finalizar su tiempo de gobierno. En esta tesitura y con el adelanto electoral en ciernes, no fue difícil que los partidos políticos aprobaran en la Comisión de Cooperación del Congreso¹⁴ un informe que desde entonces ha pretendido representar el consenso político fundamental sobre una política pública de Estado como dice en sus primeros epígrafes

¹⁴ Informe de la Subcomisión para el estudio de las perspectivas de la cooperación internacional para el desarrollo española, aprobado el 22 de septiembre de 2011.

el propio informe. Ante un más que probable e inminente cambio de gobierno el PSOE considera el informe como suficiente y fundamental para garantizar la continuidad estratégica y operativa de las reformas emprendidas, mientras que para el PP suponía un lazo de complicidad con un sector donde no tiene uno de sus caladeros de votos tradicionales en un contexto marcado por la estrategia electoral.

El *Informe* simplifica hasta la ridiculización la hoja de ruta de una política pública que aún presentaba problemas y dificultades muy serias que resolver. A pesar de incorporar en su primera parte la retórica habitual respecto de la importancia, la independencia y la relevancia de dicha política pública, el *Informe* asume el marco de actuación que había sido diseñado desde el entorno del gobierno para tratar de hacer comprender las dificultades y reprogramaciones que habían paralizado el crecimiento y la reforma del sistema especialmente a partir del ajuste fiscal iniciado a mediados de 2010, cuya expresión más conocida es “ahora que no podemos seguir creciendo cuantitativamente, hay que centrarse en la calidad de la ayuda”. Posición algo absurda si tenemos en cuenta que la agenda de la calidad ha estado en el centro de todos los intentos de reforma desde el año 2004, si bien es cierto, con menos éxito y resultados de los deseados como hemos visto, por la incapacidad de desarrollar las estrategias centrales al respecto: reforma organizativa e implantación de nuevos sistemas de trabajo tanto en la AECID como en el resto del sistema, introducción de nuevos mecanismos de planificación para modificar la relación con los socios, o avances en la agenda de coherencia de políticas para articular una estrategia *whole of government* orientada al desarrollo. En ausencia del impulso político necesario para profundizar en las reformas que se mostraban insuficientes en unos casos y excesivamente idealistas en otros, la acción política se centró en apaciguar las posibles respuestas sociales por el abandono y la reprogramación de los objetivos cuantitativos. Las organizaciones sociales del sector apenas han aparecido en términos de movilización o presión política. En general la elaboración del *Informe* de la Subcomisión había logrado los objetivos de unos y otros: el PSOE hacía valer de forma acrítica y poco realista su ejercicio reformista y el PP tranquilizaba los ánimos y se presentaba comprometido con esa misma visión de las reformas. Apenas se publicó algún comunicado desde las organizaciones sociales denunciando el carácter sesgado e incompleto¹⁵, en el que de nuevo el protagonismo era para lamentar y advertir sobre el discurso legitimador del nuevo rol atribuido al sector privado que volvía a aparecer

¹⁵ El comunicado de la Coordinadora de ONGD de España dio lugar a algunas apariciones en prensa, como por ejemplo <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/09/23/solidaridad/1316782299.html>

sobredimensionado en el Informe. Sin embargo, a nadie le pasó por alto que el Informe no aportaba nada nuevo a la hoja de ruta que servía de expresión del consenso político y social en materia de cooperación expresado en el Pacto de Estado contra la Pobreza.

5. EL INICIO DE LA LEGISLATURA: PRIMEROS PASOS

La reorganización de los Ministerios realizada por el nuevo gobierno redujo el número de los mismos y de los departamentos de la administración y expresó el carácter fuertemente económico de los perfiles nombrados, incluido el del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, cuyo nuevo responsable carece de experiencia y de conocimiento en el ámbito de la cooperación. En los primeros días se produjo cierta confusión puesto que la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) había desaparecido sin más del organigrama. Finalmente se adoptaría el esquema antiguo y se volvían a reunir los asuntos de las relaciones iberoamericanas y la cooperación en un mismo departamento, para lo que se resucitó el nombre de Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) y con lo que se subrayaba la importancia estratégica del destino iberoamericano de la acción exterior. Entre otros motivos para justificar la importancia del departamento dedicado a la comunidad iberoamericana muy pronto fueron explicitados como intereses el hecho de que en otoño de 2012 está prevista la celebración de la Cumbre Iberoamericana en España y el interés manifestado en redoblar la capacidad exportadora de las empresas españolas en aquellos territorios.

Posteriormente se crearía la nueva Secretaría General de Cooperación Internacional que fundamentalmente asume las competencias de la antigua DGPOLDE pero con un rango de Subsecretaría. Mientras la AECID depende directamente de la SECIPI quien preside su Consejo Rector y la Comisión Permanente, ejerciendo con ello la superior dirección sobre la misma. Los nombramientos mostrarían con claridad la apuesta por reforzar el papel del cuerpo diplomático en la dirección de la política de cooperación, como demuestra que sean miembros de este cuerpo quienes ocupan la SECIPI, la Dirección de la AECID así como el resto de Direcciones Generales en uno y otro órgano. Acaba con ello una de las pocas oportunidades que generó la reforma del Estatuto de la AECID de 2007, al posibilitar la inclusión de especialistas en otras disciplinas directamente relacionadas con la cooperación y el desarrollo tanto en la Dirección de la Agencia como en alguna de sus Direcciones Generales. Este refuerzo del cuerpo diplomá-

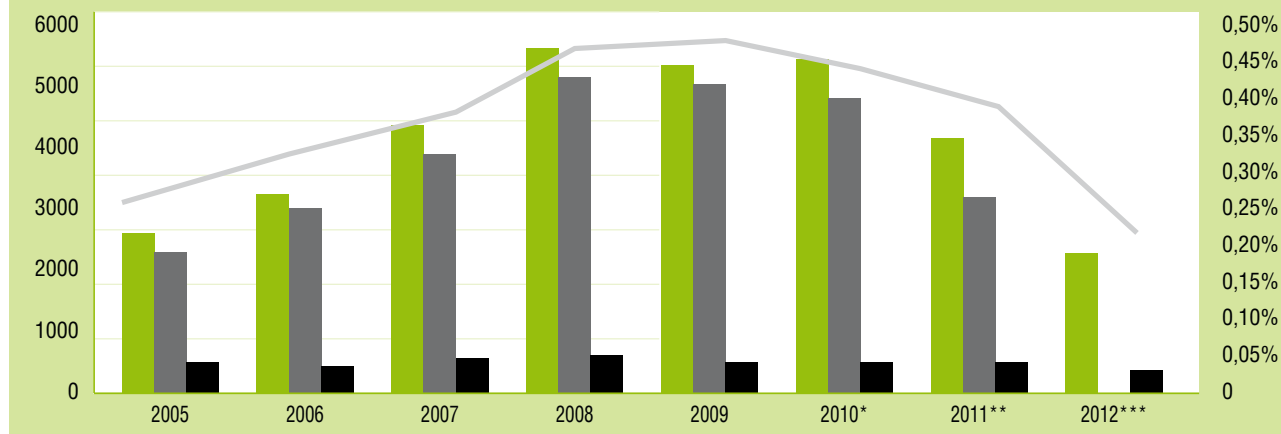
tico en los puestos de dirección de la AECID no viene sino a demostrar la insuficiencia de aquella reforma estatutaria a la hora de plantear la efectiva creación de un cuerpo multidisciplinar de funcionarios del Estado especializado en las cuestiones de desarrollo, que supusiera la necesaria independencia de dicha política respecto de los intereses de la acción exterior.

El primer análisis de los principales nombramientos mostró el regreso al sistema de cooperación de algunos profesionales con experiencia previa en el mismo en el anterior periodo de gobierno del Partido Popular (1996-2004) como es el caso del nuevo responsable de la SECIPI Jesús Gracia, que fue durante apenas dos años Director de la antigua AECI después de haber ocupado anteriormente otros puestos en el sistema. El nombramiento de López Dóriga como Director de la AECID tal vez pudo sorprender más al haber sido un destacado miembro del equipo de dirección política del periodo anterior habiendo ocupado durante varios años la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE), aunque se reconocía como una buena noticia dada su amplia y comprometida trayectoria profesional con el sistema de cooperación internacional. De igual forma se reconoció el nombramiento de Gonzalo Robles para la recién creada Secretaría General de Cooperación Internacional dado su conocimiento de la política de cooperación al haber sido el portavoz popular en la Comisión de Cooperación del Congreso durante el último periodo.

Pero más allá de los nombramientos, el nuevo organigrama no sugiere ningún avance en la integración y mejor coordinación del sistema como éste requería. De hecho la división de competencias entre la SECIPI, la Secretaría General y la Dirección de la AECID no garantizan la necesaria articulación institucional de la arquitectura, por lo que las dificultades para integrar los ciclos de planificación y evaluación con la ejecución volverán a estar presentes.

Durante algunas semanas se especuló con cuál sería el alcance de la reforma de la administración anunciada por el gobierno en el sistema de cooperación. Dado que éste se compone de varias instituciones y organismos adscritos o relacionados de diferente manera, se manejaron cábalas respecto a la fusión de fundaciones públicas y mixtas, o a la desaparición de algunos departamentos. Finalmente la reestructuración no fue tal sino que el paso lo marcaría el posterior recorte presupuestario, que trataría sin embargo de contentar a todas las partes. La racionalidad desde hace tanto tiempo demandada para reorganizar el sistema tampoco tendría su oportunidad en este contexto.

Gráfico 2: Evolución de la AOD española 2005 - 2012
(AOD total y % sobre RNB)



Millones de euros

AOD total (presupuestada) ■ AOD descentralizada (CCAA y EELL) ■
AOD total (desembolsada) ■ % AOD/RNB —

* La cifra inicial incluida en el PACI 2010 era de 5.264.611.843, pero el Gobierno anunció un recorte de 800 millones de euros en mayo de 2010.

** Dato de AOD presupuestada (AGE y cooperación descentralizada) obtenido del PACI 2011 y de AOD desembolsada calculado en euros a partir del dato del CAD/OCDE.

*** Dato obtenido del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2012.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del PACI Seguimiento y Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

a) Desplome de la AOD en 2012

La AOD española, una vez aprobado el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2012¹⁶, ha acusado un descenso –el mayor de su historia–, que la sitúa en niveles similares a los del año 2004 en términos absolutos y a los del año 1992 en términos relativos, medida esta última más adecuada para conocer el esfuerzo económico de un país en materia de AOD. Tras este recorte, la AOD presupuestada por la Administración General del Estado (AGE) para 2012 es de 2.035,15 millones de euros, lo que supone un descenso del 51,92% respecto a lo presupuestado en 2011 (MAEC, 2011a).

Para valorar en su justa medida este descenso habrá que conocer el desajuste exacto entre la AOD presupuestada y la ejecutada, vía a través de la que se ha materia-

lizado el recorte de la AOD española en los últimos años (Intermón Oxfam, 2012:49) y los datos de la cooperación descentralizada. Esta última fue en 2010 de 510,39 millones de euros y se espera que sea de 371,91¹⁷. De cumplirse estas estimaciones la AOD española presupuestada se situaría en 2012 en 2.407,07 millones de euros.

Este presupuesto se reparte de manera mayoritaria entre tres ministerios: el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC), en el que recae el 45,36%, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en el que recae el 38,38% y el Ministerio de Economía y Competitividad, con una dotación presupuestaria del 13,76%¹⁸. Así pues, estos tres ministerios asumen el 97,5% de la AOD de la Administración General del Estado. En el caso del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la práctica totalidad de los 781,19 (concretamente

¹⁶ Aprobado en Consejo de Ministros el día 30 de marzo de 2012. Los datos ofrecidos en esta sección relativos a la AOD española en 2012 han sido obtenidos de la versión preliminar del PACI 2012 de 18 de abril de 2012 presentando en el Pleno del Consejo de Cooperación y de la rectificación del Marco Presupuestario PACI 2012-Válido a 24 de abril de 2012.

¹⁷ Este dato incluye, además de la AOD de las comunidades autónomas y las entidades locales, la AOD presupuestada por las universidades.

¹⁸ El 2,5% restante se reparte en otros ministerios.

el 99,9%) se destinan a contribuciones a la Unión Europea. En cuanto a la AOD presupuestada por parte del Ministerio de Economía y Competitividad, en el momento de elaboración del presente artículo tan solo se conoce una estimación de la cifra total, 280 millones de euros, de los cuales 177 corresponden a contribuciones a IFI y se desconoce el destino del resto (Ministerio de la Presidencia, 2012).

La AOD presupuestada que recae en el seno del MAEC, un total de 923,13 millones de euros, se distribuye mayoritariamente entre la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) y la AECID. Concretamente, dentro de la SECIPI destacan dos fondos: FONPRODE, al que se destinan 285 millones de euros –si hablamos exclusivamente del FONPRODE neto– (frente a los 545,23 previstos en 2011) y el Fondo de Cooperación en Agua y Saneamiento, al que se destinan 25 millones de euros¹⁹.

Dentro del MAEC la partida que mayor reducción registra es el presupuesto gestionado por la AECID, que descien- de de 862,48 millones de Euros en 2011 a 375,28 en 2012. Se trata esta de una de las reducciones más sorprendentes y, aparentemente, de las que mayor impacto tendrá en la política de cooperación española al ser la AECID el principal órgano de gestión de esta política. Este descenso introduce el riesgo de descapitalización de la Agencia –además en un contexto marcado por la ausencia de un contrato de gestión, como se apuntó anteriormente– y de su pérdida de relevancia en la gestión de la AOD bilateral y, seguramente lo más importante, en el actual papel de interlocución, diálogo político y ejecución técnica desempeñado a través de su red de oficinas técnicas de cooperación en los países socios.

En cuanto a las modalidades de ayuda, la AOD presupuestada para 2012 se canalizará en un 43,15% por la vía multilateral frente al 52,52% por ciento que se canalizará por la vía bilateral. Se trata de porcentajes significativamente distintos a los del año 2011, en el que la AOD multilateral presupuestada suponía el 32,84% de la AOD española y la AOD bilateral el 67,16%. Estos porcentajes muestran que, a pesar del elevado descenso de la AOD española, el volumen total de la AOD multilateral ha descendido de manera mucho menos sensible, al pasar de una cifra total en 2011 de 1.390,24 millones de euros a los 1.038,69 presupuestados para 2012.

Por su parte, la partida de AOD bilateral ha sido la modalidad que mayor recorte ha sufrido, al pasar de 2.843,45 millones de euros en 2011 a 1.262,96 en 2012, lo que supone un descenso del 55,58%. Dentro

de la cooperación bilateral la AOD reembolsable acusa un descenso significativo al pasar de 645,23 millones de euros en 2011 (15,24% de la AOD total presupuestada) a 285,23 en 2012 (11,86% de la AOD total presupuestada). Este recorte se explica, fundamentalmente, a partir del recorte del presupuesto de FONPRODE y, como parecen indicar los datos, de la desaparición del Fondo de Microcréditos.

Por su parte, la AOD no reembolsable, la otra modalidad de cooperación bilateral, también ha acusado un considerable descenso, mayor aun que la cooperación reembolsable en términos absolutos y sensiblemente menor en términos relativos. Esta modalidad de cooperación pasa de una cifra de 1.922,18 millones de euros (51,92% de la AOD presupuestada en 2011) a un volumen de 977,73 millones de euros (un 40,66% de la AOD total presupuestada en 2012).

Dentro de la partida de AOD bilateral no reembolsable se encuentran las donaciones vía ONGD, que pasan de un total de 590,69 millones de euros en 2011 (el 13,9% de la AOD total neta) a 370,26 millones de euros en 2012 (el 15,3% de la AOD total). Se trata de una partida que, aunque disminuye considerablemente, concretamente un 37,32%, no acusa un descenso tan elevado como otras partidas. Se trata de un descenso, no obstante, que puede amenazar la participación de las organizaciones de la sociedad civil en esta política, cuando se trata de una de las bases en las que se ha apoyado históricamente, constituye uno de los elementos con mayor potencial para la transparencia y la apropiación democrática, y ofrece a la cooperación española valor específico para contribuir a los procesos de gobernanza, objetivo fundamental de las políticas de cooperación.

Además, pareciera que el descenso en esta partida echa por tierra la renovación de la Orden de Bases de subvenciones, uno de los avances significativos que en materia normativa se había realizado en la cooperación española en el último periodo. Lo hace irrelevante porque parece que en el horizonte se atisba un marco de financiación, en lo que respecta a las ONGD, marcado por las restricciones en el que no parecen realistas los compromisos recogidos en la actual Orden de Bases, que procuraban consolidar el marco de financiación elaborado en 2006 y que dieron lugar a los convenios plurianuales de cooperación.

b) Nueva narrativa

Si la etapa que inicia la cooperación española se caracteriza por un abrupto descenso de la AOD y por el desconcierto en relación a la arquitectura institucional, uno de los elementos nucleares en los que se observa un elemento de ruptura con la etapa anterior es el ámbito discursivo.

¹⁹ Este fondo registra en 2012 un descenso en su presupuesto de 125 millones de euros respecto al año anterior.

Lo cierto es que, como se indicara en estas mismas páginas en la edición anterior de este anuario, el gobierno socialista en los últimos años se había distanciado, de hecho, del discurso cosmopolita que había inspirado sus ejercicios de planificación y de manera especial al tercer Plan Director de la Cooperación Española (Martínez y Martínez, 2011:56).

Con la entrada del actual gobierno y a partir de los primeros pasos dados tanto en la configuración del MAEC como del ámbito específico de la política de cooperación se empieza a configurar una lógica –que en realidad es antigua– que en los próximos años parece que guiará a las políticas españolas en materia de desarrollo. Una lógica que parece renunciar a la definición de las políticas públicas a partir de la construcción de la gobernanza global y la coherencia de estas con el desarrollo. Una lógica que parece desconocer que los intereses nacionales no solo no se pueden desvincular de la provisión de bienes públicos globales, sino que son claramente dependientes de estos.

Así pues, en los últimos meses se ha evidenciado una vuelta a postulados afines al realismo político que otorgan importancia a la política de cooperación en la medida que es capaz de incorporar los intereses del donante con las políticas de ayuda. Se trata de un cambio de narrativa que en el actual contexto de crisis económica, elevados niveles de desempleo y políticas de control del déficit por la vía del recorte del gasto, tienen un importante calado social.

Varias son las razones que permiten realizar este diagnóstico. Se pueden destacar tres de gran importancia: La primera de ellas ya ha sido abordada aquí y la ofrece la configuración de los Presupuestos Generales del Estado para 2012. El drástico recorte del MAEC de un 54,4% de su presupuesto –que recae prácticamente en su totalidad en la partida de AOD– y, especialmente, la comparación con el resto de los recortes –el que más contrasta es el recorte del 8,8% del Ministerio de Defensa– revela una manera de “estar en el mundo” basada en la pérdida de compromiso con los más vulnerables y con la gobernanza global.

La segunda razón también ha sido expresada, al menos parcialmente en estas páginas, y está relacionada con la pérdida de interés estratégico de la cooperación internacional. El elevado perfil económico del Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación y la vinculación de la estructura de cooperación con una de las áreas geográficas de mayor interés cultural y económico como es Iberoamérica, aunque no lo comprometan necesariamente, parecen reforzar el vínculo entre la política de cooperación y los intereses estratégicos de España, fundamentalmente en su dimensión económica y cultural. Es cierto que el Ministro, en su prime-

ra comparecencia ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso, para informar de las líneas generales de la política de su departamento, en febrero de 2012, afirmaba que la manera de hacer las cosas bien es trabajar de manera conjunta con otros en un mundo post-westfaliano, en el que “el Estado nación (...) es un muchas ocasiones demasiado pequeño para resistir con éxito (...) presiones como (...) la seguridad, las migraciones internacionales, el cambio climático, la regulación de los mercados financieros (...)”. Se trata de desafíos que, según el Ministro “solo de manera conjunta se pueden abordar”²⁰. No obstante, esta declaración de intenciones, basada en la superación de la mirada realista, contrasta con el papel jugado por el propio Ministro como uno de los principales impulsores del proyecto para reflotar la “Marca España”, vinculada esta con la capacidad exportadora y los intereses económicos del país, lo que invita a pensar en una marcada orientación de la diplomacia española hacia la defensa de los intereses económicos y comerciales del país.

Una tercera razón, que también se expresó nítidamente en palabras del Ministro Margallo cuando, esta vez en comparecencia ante la Comisión de Cooperación del Congreso el día 14 de marzo de 2012, afirmó que recortar la ayuda es doloroso, pero lo es más aun “hacerlo en las pensiones o cerrar ambulatorios”. La idea que late con fuerza en esta declaración –idea que está calando cada vez con más profundidad también en el ámbito de la cooperación descentralizada– es que los derechos de la ciudadanía del Norte, en este caso la española, y los de la del Sur son realidades diferenciadas e incluso, en periodos de crisis como el actual en el que los recursos son insuficientes para satisfacerlos a todos, contrapuestas. En este contexto, afirma el discurso realista, parece lógico priorizar la defensa de los intereses de la propia ciudadanía.

La idea es cuestionable por varios motivos. En primer lugar porque es injusta, ya que traslada las consecuencias de la crisis a las personas que no la han provocado cuando, además, estas son las personas más vulnerables del planeta. El argumento de la justicia desde un plano ético, no obstante, nunca fue suficiente motivo para la comunidad política. En segundo lugar parece un argumento falso, además de incompatible con esa otra idea que expresa la incapacidad de los estados para, a título individual, afrontar los desafíos globales. No parece, por lo tanto, que la toma unilateral de decisiones que afectan negativamente a

²⁰ El texto de la comparecencia en su totalidad puede consultarse en: <http://www.maec.es/es/MenuPpal/Actualidad/Declaracionesydiscursos/Paginas/comparenciaministro20120222.aspx>.

terceros países –o a su ciudadanía– sea consecuente con la idea expresada. Y en tercer lugar es peligroso incluso para la garantía de los derechos de los propios ciudadanos a los que dice defender. Se trata de un discurso que hoy se asienta en la dicotomía entre los derechos de los ciudadanos “de aquí y los de allí”, y que rompe por lo tanto con la idea de los derechos humanos como universales e indivisibles, ruptura que en función de las circunstancias se puede redefinir englobando o excluyendo a diferentes colectivos en función del contexto económico, o de determinados intereses electorales o políticos.

Un mundo globalizado, crecientemente interdependiente y amenazado en su totalidad por males públicos globales –como son las consecuencias del cambio climático, la inequidad o la pérdida generalizada de derechos– no puede ser entendido, y mucho menos abordado, desde soluciones de carácter estrictamente nacional. No parece, por lo tanto, la vuelta a postulados de corte realista en las políticas de cooperación la manera más adecuada de afrontar los problemas globales de desarrollo especialmente en un momento como el actual, ya no solo por el grado de interdependencia de los sistemas económicos, políticos y sociales, sino también por la cercanía de citas tan relevantes para la construcción del futuro común como son “Río+20” o el camino hacia la definición de una agenda post-2015. Son citas que exigen una mirada a la altura de los desafíos globales, lo que exige repensar la nueva narrativa sobre el desarrollo desde la superación de la mirada nacional.

6. CONCLUSIONES

La trayectoria del último año de la legislatura anterior y los acontecimientos más recientes de la política de cooperación española han pasado de una larga anomia política que prácticamente abandonó el impulso reformista de la política en sus aspectos fundamentales, para cristalizar después en un abrupto descenso de la AOD y en un giro discursivo protagonizados por el nuevo gobierno, que tienen importantes implicaciones y plantean algunos retos. Las implicaciones pueden concentrarse en tres grupos que nos sirven de conclusiones resumidas del estudio, al tiempo que los retos apuntan algunas recomendaciones y en cierto modo toda una agenda de incidencia para las organizaciones de la sociedad civil.

En primer lugar España se aleja notablemente de los países de su entorno en el sistema internacional de ayuda con lo que dejará de estar a la altura de los desafíos internacionales. La AOD española ha descendido hasta niveles del año 1992 (en términos relativos a su RNB) y hasta los que presentó en el año 2004 (en términos absolutos, si

equiparamos valores del euro de 2004 y 2012). Este comportamiento supone descolgarse de la agenda de desarrollo en un mundo mucho más configurado por la necesidad de la misma que en 2004 y que ha sufrido transformaciones muy importantes en los veinte años transcurridos desde 1992. Este comportamiento *free rider* del gobierno español no puede ser observado sin preocupación desde un mundo global en el que ya no es posible, ni realista, perder oportunidades para contribuir a los espacios de gobernanza global. En unos momentos en que se avecinan hitos fundamentales para la construcción de la agenda global, con la celebración de la Cumbre Río +20 sobre desarrollo sostenible, y en marcha el proceso de consultas para la elaboración de la agenda-post2015, España apuesta por la irrelevancia en estos espacios, guiada por un discurso contradictorio: deseando ser reconocida en el exterior, equivocadamente decide apostar por una mirada que considera el interés nacional incompatible –y competidor en materia de recursos– con los compromisos colectivos ante los desafíos globales. No parece la mejor opción estratégica ni doctrinal para estos tiempos.

En segundo lugar España pasa de ser un país reconocido internacionalmente como uno de los que mejor evolución ha mostrado ante los compromisos de desarrollo a perder muchas posiciones entre los rankings de donantes. A pesar de las dificultades manifiestas durante el periodo anterior para afianzar un conjunto de reformas que consolidaran la arquitectura y la coherencia de la política de desarrollo como una política de Estado, o precisamente por ello, España se alejará del cumplimiento de muchos de sus compromisos con la comunidad internacional, convirtiéndose en un socio menos fiable y peor situado en la agenda internacional. Deja con ello de mostrarse internacionalmente como un país solidario y comprometido con la agenda colectiva de desarrollo. La vieja idea de obtener prestigio en el exterior a base de exportaciones de recursos y marcas, fuertemente revitalizada por el nuevo gobierno, puede situar a España a ojos de los países en desarrollo y de los países comprometidos con la agenda internacional, como una amenaza para la gobernanza global por sus discursos escapistas que limitan la viabilidad del multilateralismo democrático como respuesta global a los problemas del desarrollo (Mayor Zaragoza, 2012). Esta visión se contradice con la que guiaba el consenso político y social que vino construyéndose desde los años noventa en España, cuya última expresión fue el Pacto de Estado contra la pobreza internacional de 2007 y que ha sido recogido y celebrado por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE como uno de los mejores activos de la política de cooperación española.

En tercer lugar y centrándonos en las consecuencias estrictamente sobre la política pública de cooperación para

el desarrollo, en términos generales, y a la espera de conocer mayores detalles de la reducción de la AOD y sus consecuencias tanto en la propia política de cooperación española como en sus socios, se pueden sacar dos lecturas de carácter general. En primer lugar, se trata de un recorte tan drástico que reduce a la mínima expresión una política que prácticamente se limitará, al menos en el corto plazo, a responder a sus propias necesidades estructurales y a los compromisos establecidos legalmente y por lo tanto irrenunciables. En segundo lugar, se trata de un recorte enmarcado en una ausencia de reflexión estratégica, por lo que difícilmente podrá orientarse hacia una concentración basada en prioridades informadas por decisiones sólidas. Por el contrario, la tradicional ausencia de ejercicios de evaluación por parte de la cooperación española que alimenten los procesos de toma de decisiones invita a pensar –y así se deduce también del análisis del recorte de la AOD, casi proporcional entre las diferentes partidas– en una reducción en forma de “tabla rasa”, alejándose así de opciones más estratégicas, como un proceso de concentración dialogado y guiado por criterios de pertinencia y capacidades. A pesar de la nueva retórica sobre la concentración expresada en el documento PACI 2012 hecho público recientemente por el gobierno, habría que afirmar que recortar no es concentrar.

Si, como parece, los criterios para concretar la reducción presupuestaria van a estar guiados prioritariamente por argumentos fiscales en detrimento de unos lineamientos estratégicos que apunten con claridad a resolver los problemas pendientes del sistema de cooperación española basados en evaluaciones y dialogados con los diferentes actores de la cooperación; lo que puede esperarse es un aumento de la cooperación financiera a pesar de no contar con garantías sobre sus impactos, una distribución geográfica basada en la razón diplomática y no en criterios derivados de la complementariedad, la eficacia o la división del trabajo, y un aumento del peso que el sector privado empresarial –especialmente aquel que tenga intereses estratégicos exportadores en el exterior– tendrá como actor con influencia determinante en la política de cooperación.

Este conjunto de implicaciones que parecen desprenderse del análisis de los últimos tiempos no impide sin embargo que puedan delinearse algunos retos fundamentales, de forma que el desplazamiento respecto de la hoja de ruta consensuada en el país no sea absoluto y permita aprovechar algunas oportunidades.

En primer lugar introducir el debate sobre la necesidad abordar la cuestión de la arquitectura y las capacidades del sistema. Lejos, como hemos visto, de una estrategia clara para abordar la reforma sustancial del sistema, que no

sólo pueda amortiguar la pérdida de la capacidad operativa de la AECID por causa de la reducción de la AOD, sino que permita incorporar los cambios fundamentales precisados, deberá abordarse el diseño de una arquitectura institucional que acabe con las contradicciones, las indefiniciones entre instituciones y departamentos y que establezca con claridad la distancia estratégica y funcional de la política de cooperación respecto de la acción exterior. Es preciso elaborar un plan de aplicación progresiva que desde su inicio dote de personas expertas y especializadas en las diferentes dimensiones del desarrollo a la Agencia, que sigue mostrando un balance descompensado entre personal administrativo y personal técnico especializado.

En segundo lugar deberían seleccionarse cuáles de los procesos puestos en marcha relativos a la mejora de la calidad de la cooperación española y en relación con la Agenda de París pueden ser priorizados en el próximo periodo. La elaboración del IV Plan Director (2013-2016) de la cooperación española no debería obviar que el amplio diálogo y la participación de los actores permitió desarrollar algunos de los elementos centrales del consenso político y social. Ni las restricciones presupuestarias, ni el cambio de gobierno deberían ser motivos para evitar que las nuevas directrices estratégicas de la cooperación española descansen en el más inclusivo de los diálogos. Entre otras cuestiones, el nuevo Plan Director debe establecer un conjunto de criterios para que la concentración no se limite a reducciones presupuestarias e incorpore claras directrices estratégicas, en diálogo intenso con socios y otros donantes. En este sentido la coherencia de políticas para el desarrollo tiene ante sí una agenda sobre la que se pueden dar pasos firmes sin gran coste económico, que permitan aumentar el conocimiento y la sensibilidad de los diferentes departamentos de gobierno respecto de su corresponsabilidad en el desarrollo.

Por último, y más referido al papel de las organizaciones de la sociedad civil, éstas deberán priorizar sus acciones políticas encaminadas a defender los derechos de la ciudadanía global, que sean expresión de su mirada cosmopolita y su firme defensa de las políticas públicas. En otras palabras, podríamos decir, que ante un futuro muy incierto en lo organizativo por la amenaza directa que la reducción presupuestaria ejercerá sobre las estructuras de las ONGD, parece no haber propuesta más acertada que la de reocupar el espacio político y social que el denominado movimiento español por la solidaridad ocupó a principios de los años noventa en demanda de una política española de cooperación digna. Sólo que ahora, veinte años después, la demanda deberá centrarse en la política pública de desarrollo y en la coherencia con que las diferentes políticas impactan en el mismo. Las orga-

nizaciones sociales de la cooperación deberán combinar con inteligencia sus más que razonables preocupaciones por un nuevo marco de financiación y por mantener un buen nivel de interlocución, pero sin olvidar que ambas cosas no se las concede ningún gobierno de turno, sino que son consecuen-

cia de una legitimidad construida en la capacidad de articulación y movilización social de la ciudadanía, dicho de otra manera, en la apropiación –y aspiración– democrática de un modelo equitativo, justo y sostenible de desarrollo por parte de la ciudadanía.

BIBLIOGRAFÍA

- *Accelerating progress towards the Millennium Development Goals: options for sustained and inclusive growth and issues*:
- Coordinadora de ONGD-España (2011): *Memoria del IX encuentro de coordinadoras autonómicas de ONGD, noviembre de 2011*, disponible en http://www.congde.org/uploads/documentos/20120118_150135_Encuentro_CCAA_Barcelona_2011.pdf.
- (EURODAD, 2012): *Private profit for public good? How development finance invested in private companies could deliver for the poor*, en prensa.
- Intermón Oxfam (2012): *La realidad de la ayuda 2011. Una evaluación independiente de la ayuda y las políticas de desarrollo en tiempos de crisis*, Intermón Oxfam.
- MAEC (2011a): *Plan Anual de Cooperación Internacional 2011*, disponible en: <http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Documents/2011PACI.pdf>.
- MAEC (2011b): *Informe de Coherencia de Políticas con el Desarrollo. Periodo enero-diciembre 2010*, 31 de octubre de 2010.
- Martín, J.M. (2012): *La cooperación española en default. Economía política de un recorte innecesario*, *Economistas Frente a la Crisis*, disponible en <http://economistasfrentealacrisis.wordpress.com/2012/04/03/la-cooperacion-espanola-en-default-economia-politica-de-un-recorte-innecesario/>.
- Martínez, P. y Martínez, I. (2011): “Balance de la cooperación española: crisis, estancamiento y debilidad política” en *Anuario 2010. Las políticas globales importan*, Plataforma 2015 y más, Madrid, disponible en: http://www.2015ymas.org/IMG/pdf/ANUARIO2010_v6_INTERIOR.pdf.
- Mayor Zaragoza, F. (2012): “La urgencia del multilateralismo democrático”, *El País*, 17 de marzo, disponible en http://elpais.com/elpais/2012/03/06/opinion/1331050503_501028.html.
- Millán, N., Santander, G., Aguirre, P. y Garrido, A. (2012): *La coherencia de políticas para el desarrollo en España: Mecanismos, actores y procesos*, Editorial 2015 y más, Madrid.
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2012a): *Nota de prensa: Aprobado el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2012*, disponible en: <http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2012/CONSEJO%20DE%20MINISTROS/30-03-12%20Proyecto%20Presupuestos%20CM.pdf>.
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2012b): *Presupuestos Generales del Estado. Informe Económico y Financiero. Proyecto*, disponible en http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/Presup/PGE2012Proyecto/MaestroTomos/PGE-ROM/doc/L_12_A_A1.pdf.
- Ministerio de la Presidencia (2012): *Informe sobre “Ayuda Oficial al Desarrollo de la Administración General del Estado. Propuesta Presupuestos Generales del Estado para 2012”*, Madrid, 16 de abril de 2012.
- OCDE (2011): *DAC Peer Review of Spain, diciembre de 2011*, disponible en http://www.oecd.org/document/57/0,3746,en_2649_34603_49315065_1_1_1_1,00.html.
- OCDE (2012): *Preliminary data*, disponible en http://www.oecd.org/document/3/0,3746,en_21571361_44315115_50058883_1_1_1_1,00.html.
- Sanahuja, J.A. (2007): “¿Más y mejor ayuda?: La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo” en Mesa, M. (Coord.) (2007): *Paz y conflictos en el siglo XXI: tendencias globales. Anuario 2007-2008*, Madrid, Ceipaz, pp.71-101.