

LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN DEFAULT

Economía política de un recorte innecesario.

Introducción

Los presupuestos generales del Estado para 2012 han supuesto un recorte de 1589 millones de euros en la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) que España gestiona desde la Administración General del Estado. El recorte se reparte en el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación -1389- millones de euros y el Ministerio de Economía y Hacienda, al cual corresponden 200 millones de recorte. Se trata de la partida presupuestaria que más baja –más del 70%-, bastante más que la media aplicada a la Administración General del Estado, un 16%, y es el recorte más importante realizado a la Cooperación Española en su historia. En términos porcentuales –ya que la AOD se mide en términos de tanto por ciento sobre el Producto Interior Bruto- supone pasar del 0,40 planificado en 2011 al 0,26 en 2012, en los niveles en los que se situaba la AOD en 2004. Si a esto unimos los descensos de la cooperación descentralizada, que se harán públicos con la elaboración del Plan Anual de la Cooperación Internacional para 2012, la cifra definitiva posiblemente sea aun menor, alrededor del 0,23% del PIB. Muy lejos del objetivo del 0,7%, que se debería alcanzar en 2012, y, lo que es peor, sin posibilidad de recuperación de la senda de crecimiento en los próximos años.

El presente artículo tiene como objetivo analizar el significado de los recortes y sus posibles consecuencias a medio y largo plazo. Intentará demostrar, desde la base de considerar al planificador presupuestario como un agente racional, los siguientes aspectos:

- El recorte presupuestario de la AOD no tendrá el efecto esperado en la reducción del déficit público
- El planificador presupuestario ha tenido opciones para, sin afectar al cumplimiento del déficit público, mantener la AOD en los mismos niveles que en 2011.
- Por consiguiente, la decisión de reducir la AOD parece tener un componente más estratégico-ideológico que fiscal o financiero.
- La debilidad intrínseca del sector de la Cooperación Española ha propiciado que este recorte se realice sin la menor resistencia.
- Su impacto a nivel internacional es incalculable en términos de imagen y pone en serios riesgos la reputación del país.

Para ello nos basaremos en la información disponible a fecha de hoy, esto es, con el proyecto de Presupuestos Generales del Estado, que deberá ser contrastada con los datos ofrecidos de la Ejecución del PACI 2011 y con el PACI 2012.

Cifras de AOD y Déficit Público¹:
dos ideas y una primera conclusión: se recorta más de lo necesario.

Durante el año 2011, la AOD planificada alcanzó el 0,40%, aunque, debido a la especificidad del año electoral, sólo se ejecutó, de manera estimada, un 0,29%. En el último trimestre del año se quedaron sin ejecutar, debido al adelanto electoral, operaciones por valor de 400 millones, ya planificadas, identificadas y con los acuerdos de los órganos intermedios de valoración. Dado que una parte importante de la AOD pasa por el Consejo de Ministros, la actividad de aprobaciones se paralizó una vez lanzada la convocatoria electoral, por lo que el ejercicio tuvo una duración de 10 meses. Si a esto unimos que el Fondo para la Promoción del Desarrollo no estuvo operativo hasta julio de 2011, en realidad señala un período de ejecución de cuatro meses, en los que se presentaron al Consejo de Ministros operaciones por valor de 800 millones de euros, siendo aprobados 600 y efectivamente ejecutados 400. Los otros 400 o bien no fueron tomados en consideración por el Consejo de Ministros, o bien formaban parte de operaciones multianuales que debían ser ejecutadas en 2012. Estas circunstancias, además de los fuertes recortes ya existentes en la cooperación descentralizada –aquella realizada por parte de las Comunidades Autónomas- son las razones que llevan a considerar el año 2011 como un año excepcional en términos de ejecución presupuestaria. En circunstancias normales, en 2011 la AOD debiera haber alcanzado el 0,39% o el 0,40%, lejos del compromiso del 0,7%, pero en línea con la media de aportaciones de los últimos cinco años.

No cabe duda de que el actual gobierno presentará las cifras de 2011 como un dato para justificar su recorte, señalando que no es tal ya que el grueso del recorte se realizó el año pasado. Con bastante probabilidad, la actual administración obviará las excepcionales condiciones en las que se realizó el ejercicio presupuestario del FONPRODE -25% de la AOD Española- en 2011, para de esta manera utilizarlo como base.

No obstante, y debido la baja ejecución presupuestaria de 2011, y a la espera de los datos definitivos, la AOD Española contribuyó menos de lo previsto a la reducción del déficit. Si estaba prevista una AOD del 0,40% (unos 4000 millones euros) de los cuales 645 no incidían en déficit; y se ejecutó el 0,29%, la Cooperación Española y teniendo en cuenta que 300 millones de los aprobados no inciden en el déficit público, la AOD contribuyó al déficit público en 0,26 puntos, y no en 0,34. Esto es, si la Cooperación Española hubiera sido plenamente ejecutada, la cifra de déficit alcanzaría el 8,6%. Una tabla permitirá clarificar esta reflexión.

¹ Un lector conocedor de la realidad de la cooperación española pensará que no he tenido en cuenta el impacto del descenso de la cooperación descentralizada. Dado que a la hora de preparar el presupuesto no se conocen las cifras, ni de ejecución 2011, ni de programación 2012 de la cooperación descentralizada, se ha preferido mantener el análisis bajo la condición *ceteris paribus*, esto es, que todo lo no analizado permanece sin cambios. Una revisión pormenorizada del seguimiento PACI 2011 y del PACI 2012 permitirá afinar el análisis, que se presenta aquí de manera estrictamente intuitiva.

	AOD	Impacto en déficit	Reembolsable sin impacto en déficit	Déficit público total
Ejecución real	0,29%	0,26%	0,03%	8,51%
Hipótesis de ejecución total del presupuesto	0,40% PIB	0,34% PIB	0,06% PIB	8,59% (ocho décimas más).

Este ejercicio sería fútil si no fuera porque el recorte anunciado no es un recorte sobre los fondos ejecutados, sino sobre los fondos presupuestados en 2011. De manera que los 1580 millones de euros de recorte presupuestario, corresponden a un recorte efectivo del déficit público menor que el esperado:

	AOD	Impacto en déficit	Contribución del recorte de la AOD al recorte general del déficit público	Déficit público total
Previsión presupuestos	0,25%	0,22% (285 millones sin impacto en déficit)	$0,34 - 0,22 = 0,12\%$	5,3%
Recorte efectivo	0,25%	0,22% (285 millones sin impacto en déficit)	$0,26 - 0,22 = 0,04\%$	5,38% (corregido en ocho centésimas más).

Por lo tanto, de los 1589 millones de euros anunciados de recorte en Cooperación al Desarrollo, y si suponemos que la cooperación financiera sin impacto en déficit será de 285 millones, sólo unos 500 millones forman parte del paquete de 27.000 millones de recorte anunciados. Es decir, que el recorte de la AOD contribuirá al objetivo de reducción de déficit previsto en menor medida de lo presentado en el Consejo de Ministros del 30 de marzo. La AOD, que es una partida considerable, indica ya que, salvo que se corrija en el Congreso en la tramitación presupuestaria, el cuadro financiero ofrecido por el Consejo de Ministros para la elaboración del Presupuesto 2012 tiene, de partida, una desviación de un 1,5%. Puede parecer una cantidad pequeña, pero dadas las circunstancias de nuestra economía y la vigilancia a la que se va a someter la elaboración de estos PGE por parte de la Comisión Europea y el BCE, dice poco de la precisión con la que se están elaborando las cuentas públicas. Faltan los datos definitivos de 2011, que tendremos avanzada la primavera, y que nos permitirían afinar más las cifras, pero parece evidente que empezamos con mal pie.

Una segunda idea que conviene señalar es la divergencia entre el recorte efectuado a la Cooperación del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación -1389 millones- y los datos definitivos presentados en los Presupuestos Generales del Estado. La presentación del recorte del día 30 de Marzo señalaba que el presupuesto de Cooperación se recortaba en 1389 millones, quedando la siguiente distribución:

	AECID	FONPRODE	FONDO AGUA
Presentación Recorte	240	275	25
Presupuestos	379	410	25
Diferencia	139	125	0

¿Cómo se entiende esta diferencia entre lo presentado el pasado día 30 de Marzo y lo presentado en el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado?

Comencemos por la AECID. La diferencia entre los 240 millones y el presupuesto final corresponde a los recursos propios de la AECID. La memoria presupuestaria señala que la Agencia recibirá de su ministerio de Adscripción 198,01 millones de euros para operaciones corrientes y 42 para operaciones de capital. Estas transferencias suponen los 240 millones –aproximados- que la Administración General del Estado trasladará a la AECID. El resto, hasta los 379 millones, corresponde a remanentes de tesorería de la propia AECID (120 millones) y a devoluciones de subvenciones ya otorgadas (15 millones). Los 120 millones situados en la AECID como remanente, computan como AOD y también como déficit (al ser un activo financiero que se convierte en gasto).

En relación al FONPRODE, la dotación presupuestaria de 275 millones se complementa con los fondos provenientes de devoluciones de créditos y microcréditos de años anteriores, hasta un total de 125 millones de euros. En este caso, como en el caso de los 15 millones de devoluciones provenientes de la AECID, es necesario señalar que su uso no incrementa la AOD neta (sí la bruta), ya que el Comité de Ayuda al Desarrollo considera que las devoluciones deben computarse como AOD “negativa”, en los cálculos para obtener la cifra definitiva de AOD, por lo que su uso no tendrá efectos en la suma final:

Transferencias	Devoluciones	Total
410 (275+125)	-125	=275 Computado
379 (364+15)	-15	=364 Computado

Por esta razón, el proyecto de ley de presupuestos señala de que la Cooperación gestionada por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) alcanzará los 831 millones de euros, pero la AOD real Neta podría estar en los 664 millones.

Otro elemento a tener en cuenta, dentro de los propios presupuestos del MAEC, es el incremento de la partida correspondiente al pago de las contribuciones obligatorias a organismos internacionales. Sorprende ver que el presupuesto destinado a acción exterior se ha incrementado un 40% (200 millones más) en un contexto de recorte generalizado. Cabría deducir que se han desviado fondos originariamente pensados para cooperación para pagar las cuotas obligatorias, pero esta afirmación habría que matizarla. En primer lugar, porque las cuotas obligatorias son, efectivamente, obligatorias, y España las tiene que pagar. En segundo lugar, porque una parte de esas cuotas se considera AOD (aunque no las gestione la AECID). Y en tercer lugar, porque ya otros años la AECID ha financiado cuotas obligatorias.

Una tercera idea que se podría sacar de este análisis, más intuitivo que analítico, es que, de haber dejado la partida del FONPRODE reembolsable en sus cifras originales, la AOD no se hubiera desplomado, bien al contrario, se hubiera mantenido, con el mismo impacto en déficit. El FONPRODE reembolsable no incide en déficit, y, por lo tanto, no debería formar parte de los cálculos para la reducción del déficit.

	Impacto en déficit	Reembolsable sin impacto en déficit	Total AOD sin caída del PIB	Total AOD con corrección caída del PIB 1,7%
Presupuesto presentado	0,22%	0,03%	0,25%	0,26%
Hipótesis sin variar FONPRODE reembolsable	0,22%	0,06%	0,28%	0,29%

Esto es, si el gobierno del Partido Popular hubiera anunciado que congelaba la partida del FONPRODE reembolsable en 645 millones, habría alcanzado el impacto en déficit esperado (0,22%) y habría, prácticamente, igualado el 0,29% de AOD que se destinó efectivamente el 2011. El mensaje lanzado a la opinión pública hubiera sido “no bajamos la AOD, la mantenemos donde la dejó el anterior gobierno”. El coste político de mantener una cooperación reembolsable que, en ese caso, representaría el 26% de la AOD (en 2011 era del 15%), quizá hubiera sido alto, pero, a juicio de este autor, menor del asumido con la reducción general de la AOD (en el entendido de que es mejor realizar cooperación reembolsable que no realizar ningún tipo de cooperación).

Dados estos hechos estilizados:

- a) *Que el recorte de la AOD contribuye a la reducción del déficit en menor medida de lo anunciado, y que la diferencia entre la contribución esperada y la efectiva es directamente proporcional al grado de subejecución de 2011.*
- b) *Que el gobierno ha tenido en su mano mantener las cifras globales de AOD sin empeorar el déficit público y no lo ha hecho.*

Y partiendo de la premisa de que el planificador de los presupuestos es un agente racional que debería maximizar su “utilidad” (reducción del déficit) y minimizar su “coste” (político), llegamos a la primera conclusión: el recorte de la AOD está políticamente orientado, y, como veremos más adelante, tiene un sustrato estrictamente ideológico. Y esta es la gran diferencia entre los recortes sufridos en 2010 y 2011 y el recorte de 2012.

Recorte de la AOD:

Razones políticas, algunas poco probables y otras muy probables.

En efecto, los recortes experimentados en 2010 y 2011 se centraron en las partidas con impacto en déficit, pero la partida sin impacto en déficit aumentó en 2010 y se mantuvo en 2011, de manera que la Cooperación Española pudo hacer frente a su mandato de luchar contra la pobreza y promover el desarrollo social, al tiempo que su restricción presupuestaria se incrementaba. En 2009, la partida presupuestaria sin impacto en déficit era de 100 millones. En 2010 y 2011, de 645 millones.

Se considera cooperación sin impacto en déficit aquella que no es considerada transferencia de capital por parte del Sistema Europeo de Cuentas SEC-95, de acuerdo con el manual elaborado por Eurostat para la contabilización de déficit público. Sus principales modalidades son el crédito –todos los créditos son considerados activos financieros- y las aportaciones de capital –siempre y cuando dichas aportaciones de capital tengan un objetivo razonable de rentabilidad y no constituyan ayudas públicas encubiertas para empresas en pérdidas. En el caso de la Cooperación Española, se trata

de los créditos blandos otorgados a países que ofrecen su garantía soberana, los microcréditos, y las aportaciones a fondos de inversión en infraestructuras y capital riesgo en América Latina, África y Asia. Se gestiona a través del FONPRODE reembolsable. La ayuda concedida a través de estos instrumentos es, por ley, no ligada, y desvinculada de cualquier interés económico o comercial de las empresas españolas.

Que los presupuestos generales del estado para 2012 hayan reducido sustancialmente una partida que no impacta en déficit y que permite mantener el nivel de Ayuda Oficial al Desarrollo indica que el objetivo de la reducción no es sólo presupuestario y de control del déficit, sino que incluye un objetivo político adicional.

¿Qué razones pueden llevar a tomar una decisión como esta? Como hemos demostrado, la presupuestaria es sólo una de las razones. Sin pretender adivinar los objetivos del nuevo gobierno, aquí van algunas pistas:

- a) *Primera razón improbable: El gobierno considera que la cooperación reembolsable es una cooperación de mala calidad y que merece la pena que no se realice.*

Si este fuera el motivo de la reducción de la cooperación reembolsable, España se alejaría de las prácticas realizadas por otros importantes donantes europeos, e incluso de la práctica de la propia Comisión Europea, que cada vez utilizan más la cooperación reembolsable. De hecho, existe en la UE un importante debate sobre la estructuración de la cooperación “mezclada” (blended), entre donación y crédito. España se alejaría de la corriente principal de la cooperación para los próximos años.

A este respecto, y sin querer realizar aquí una defensa demasiado detallada del uso del crédito en la cooperación, conviene señalar el estudio del prestigioso equipo de la Universidad de Cantabria, realizada por Rafael Domínguez y Sergio Tezanos. El estudio, realizado sobre un modelo econométrico en 20 países de América Latina concluye que los préstamos blandos tienen un impacto mayor que las donaciones en el crecimiento económico.

Por otro lado, el uso combinado de crédito y donación (el blending) moviliza muchos más recursos que el uso de la donación, al generar apalancamiento de recursos con muy bajos costes financieros para el receptor.

Los responsables de la cooperación española conocen estos estudios y por lo tanto, parece poco probable que hayan obviado estas reflexiones a la hora de elaborar su presupuesto.

- b) *Segunda razón improbable: Aunque no incide en el déficit público, existe un diferencial de tipos de interés entre las rentabilidades de la cooperación reembolsable y la emisión de deuda pública que sí podría ser considerada déficit público y podría deteriorar las cuentas en futuras revisiones.*

Este argumento tiene un componente más relevante para el Tesoro que para la Hacienda. En primer lugar, porque a fecha de hoy, el SEC-95 considera activo financiero sin impacto en déficit cualquier tipo de préstamo, sea cual sea su tipo de interés. En segundo lugar, porque la propia ley de PGE recoge una fórmula para que el coste financiero neto de las operaciones –es decir, la diferencia entre el tipo de interés recibido por los activos financieros y el coste medio de la deuda pública con similar vencimiento- sea incorporado a los cálculos. De hecho, ya en 2011 no se

aprobó ninguna operación cuya rentabilidad media esperada no fuera superior al coste de la deuda con vencimiento equivalente.

Por lo tanto tampoco parece que este argumento tenga el suficiente peso para poder influir en la reducción de la partida.

c) *Tercera razón improbable: Aun considerando sus virtudes, el gobierno cede a las presiones de una sociedad civil mal informada que considera que la Ayuda Oficial al Desarrollo reembolsable es peor que no hacer ningún tipo de Ayuda Oficial al Desarrollo.*

Es poco probable que un gobierno que está realizando los recortes más profundos de historia de la democracia, sin ninguna vacilación, y que ya ha vivido una huelga general, se muestre tan sensible a las presiones de la sociedad civil, que, por otro lado, está realizando una profunda reflexión sobre el papel de la ayuda reembolsable y que, sin aceptarla todavía plenamente, comienza a asumirla como una realidad más de la Cooperación Española.

d) *Cuarta razón improbable: El gobierno quiere cumplir el pacto de Estado de lucha contra la pobreza, que recomendaba mantener la cooperación reembolsable en el 5% del total de la AOD bruta.*

Todavía menos probable que la anterior, pues su uso significaría subordinar el objetivo principal –el mantenimiento de los niveles de AOD para alcanzar el 0,7% en 2015- a los objetivos secundarios –composición interna de la AOD. En cualquier caso, el Pacto ha sido reventado por el recorte y, por lo tanto, no serviría de guía de actuación.

Examinados brevemente estos motivos, todos los cuales parecen poco probables, no cabe sino preguntarse sobre cuál es el objetivo fundamental de que España haya recortado su AOD más allá de lo necesario para cumplir con el déficit público.

Una vez examinadas las razones poco probables, nos aventuraremos para intentar determinar las razones más probables del recorte innecesario.

La primera razón muy probable es que el gobierno podría haber cedido a las presiones de la opinión pública más conservadora, que lleva varios años haciendo campaña contra la Ayuda Oficial al Desarrollo con argumentos simplificados y falaces sobre el destino de la ayuda, su carácter superfluo o la frivolidad de algunas contribuciones, intentando ofrecer la imagen de que la Ayuda Oficial al Desarrollo es un despilfarro dirigido a financiar las excentricidades de algunos miembros del anterior gobierno. Ejemplos hay de sobra en el ala más conservadora de los medios de comunicación.

No entraremos en este artículo a considerar estas afirmaciones u otras similares que se han realizado, por estar en el juego de lo ideológico más que en el juego de lo estrictamente relacionado con las políticas públicas. Pero esta “anti-agenda” de la cooperación ha existido y ha estado, probablemente, muy presente en la decisión de recortar la AOD más allá de lo necesario.

La segunda razón muy probable tiene que ver con el mensaje que se lanza a los mercados: España elimina todos los gastos “superfluos” para garantizar el pago de la deuda y el control del déficit. Incluso aunque esos gastos no incidan en el déficit público. Sorprendería al lector de estas líneas saber que el gobierno de España mira muy bien lo que publica en las referencias del Consejo de Ministros, y que una referencia donde se aprueben 200 o 300 millones de euros en Ayuda Oficial al Desarrollo –aunque no

impacte en déficit- es una muy mala señal para los mercados financieros, que puede dar lugar a pensar que España no hace sus deberes y dedica el dinero a otras cosas que no son el pago de su deuda.

Y **la tercera razón muy probable**, sin duda la de mayor peso y más estratégica, pero más oculta a los ojos de la opinión pública y los mercados, es que la reducción innecesaria de la AOD condena a la Cooperación Española a la irrelevancia en la agenda pública. Se trata de degradar la Cooperación de política pública a instrumento. Si el Partido Popular, en este contexto de recortes, hubiera mantenido la Ayuda Oficial al Desarrollo en el mismo nivel que en 2011 (ya hemos demostrado que sin coste en términos de déficit público), habría mandado un potente mensaje político de que la AOD forma parte de sus prioridades e intereses. Ese ha sido el caso de Cameron en el Reino Unido, o de Sarkozy en Francia. Y en esto también hay una diferencia entre los recortes de 2010/11 y el recorte de 2012.

En España, da la sensación de que la Cooperación no ha sido una prioridad para el centro derecha, que siempre la ha considerado más un instrumento de la acción exterior que una política pública con sus propios objetivos. En su anterior etapa de gobierno, y especialmente en la segunda legislatura, el Partido Popular fue a remolque de la Unión Europea en materia de cooperación. La aprobación en 1998 de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo es una excepción que debe entenderse en la lógica de movilizaciones realizadas entre 1994 y 1996 por la plataforma 0,7% y la Coordinadora de ONGD. Bien al contrario, siempre se ha identificado con una prioridad para el Centrozquierda, y más, especialmente, en la última etapa de gobiernos socialistas, entre 2004 y 2011. Pareciera que el Pacto de Estado firmado en 2007 por el Partido Popular caló poco en sus estructuras internas de toma de decisión.

Desde esta lógica, mantener la Ayuda Oficial al Desarrollo y la Dependencia hubiera sido tanto como asumir parte de la agenda progresista del anterior gobierno, y parece que el Partido Popular, que piensa reformar el sistema educativo, la ley del aborto, y probablemente la ley de matrimonios homosexuales, no está dispuesto a ello ni en este ni en otros temas sólo ofrecen rédito político a una parte de la izquierda y que una parte importante de su electorado no comprende y no comparte.

Esta realidad no es equivalente, como hemos señalado, en el resto de Europa, donde gobiernos de centro derecha están incrementando su Ayuda Oficial al Desarrollo, o al menos manteniéndola. Es una característica propia de nuestro sistema de cooperación, que podría haberse superado con una mayor comprensión del sentido del Pacto de Estado. A la vista de los recortes, es difícil de constatar que haya sido así.

No todo es responsabilidad del Partido Popular.
--

Que el recorte en la Ayuda Oficial al Desarrollo se haya producido y no haya causado mayor sorpresa en la opinión pública es síntoma de que no todo es responsabilidad del Partido Popular. De alguna manera, el Partido Popular se ha encontrado con un terreno abonado para el recorte. Estos son algunos de los factores que han llevado a que el terreno de juego esté desnivelado.

En primer lugar, se ha producido una perceptible disminución en el apoyo público a la Ayuda Oficial al Desarrollo. Según el Centro de Investigaciones sociológicas, en 2005 el 85% de los encuestados mostraba su apoyo a la Ayuda Oficial al Desarrollo. En 2010, esta cifra se había reducido al 67%, es decir, 18 puntos menos. Los escándalos de mala

gestión en algunas ONG (Intervida, ANESVAD), así como una muy deficiente política de comunicación y educación para el desarrollo sin duda han influido en ese descenso del apoyo público.

En segundo lugar, cierta percepción –comprensible, pero no compartida por este autor– de falta de rumbo de la política de cooperación tras el estallido de la crisis. El muy ambicioso Plan Director 2009-2012 fue aprobado antes de que la crisis entrara en plenitud, y su ejecución sufrió sus primeros reveses cuando todavía se estaban consolidando reformas recién aprobadas. Cabe destacar, por ejemplo, que la reforma de la Agencia Española de Cooperación se aprueba en diciembre de 2007, y que el primer contrato de gestión se aprueba ya en plena crisis económica, en 2009, con una fuerte resistencia, interna y externa, al cambio. Lo que debiera haber sido, en clave de crecimiento, la legislatura del 0,7% y de la consolidación de la política de Cooperación, se convirtió en un período donde la prioridad estuvo más en conservar lo ya conseguido que en profundizar en las reformas, con el consiguiente desconcierto de una parte de la Cooperación Española que no entendía por qué no se avanzaba según lo previsto. La principal reforma del período, ley del FONPRODE ha estado muy marcada por las circunstancias de crisis en las que se desarrolló el trámite legislativo y su desarrollo reglamentario.

En tercer lugar, el desencuentro de los actores vinculados al mundo de la cooperación, en un contexto de débil institucionalidad. Ha faltado madurez en muchos análisis y ha sobrado cortoplacismo, y se ha fallado en ofrecer una defensa cohesionada, sólida y coherente del sistema español de cooperación internacional. Los esfuerzos desarrollados entre 2005 y 2007 a través de la Campaña “Pobreza Cero”, que llevaron a la firma del Pacto de Estado contra la pobreza, fraguaron una alianza entre el sector de las organizaciones sociales, los centros de estudio y las administraciones públicas que de desgastó muy rápidamente a partir del año 2009. Sin un liderazgo político claro, la campaña perdió fuelle y se agotó en sólo unos meses, y poco más tarde la Alianza Española contra la Pobreza, que había mantenido a Sindicatos, organizaciones juveniles, sociales y ecologistas en un marco de consenso muy amplio en torno a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se autodisolvió. Las Organizaciones No Gubernamentales, que habían sido un importante aliado en el período 2005-2008, dejaron de serlo en 2010 y claramente se convirtieron en oposición en 2011, fracturando así el bloque social que defiende la Cooperación al Desarrollo en España.

El gran esfuerzo desarrollado por fortalecer el Consejo de Cooperación, que se ha reunido durante este período más veces que en ninguna legislatura anterior, y que ha tenido a su disposición más medios que en las anteriores legislaturas, no ha sido capaz de mantener ese vínculo y esa alianza.

Sin querer entrar aquí en las responsabilidades de unos y de otros, lo cierto está en que el terreno para el recorte estaba abonado y que frente al mismo va a ser difícil que haya una respuesta social a la altura del desafío.

¿Son estos factores síntoma de la mala gestión de la Cooperación al Desarrollo?. Sin duda, no. El último informe del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, que realiza una evaluación periódica de los sistemas de cooperación de los países donantes, fue realizado en 2011, por lo que puede ser una buena muestra del estado de la Cooperación tal y como se la encontró el Partido Popular. Sus conclusiones son contundentes: la Cooperación Española ha mejorado tanto cuantitativa como cualitativamente su política, su gestión y sus mecanismos de planificación, seguimiento y control, en todos los ámbitos. Siguen existiendo limitaciones, como es el caso de la excesiva dispersión de la ayuda y la falta de capacidades internas, que no han mejorado

lo suficiente, pero la valoración general es de avance positivo. No es la única prueba objetiva de la mejora de la gestión.

El último informe de auditoría de la Intervención General del Estado en los instrumentos de cooperación se saldó con informes favorables, sin observaciones, a todos los instrumentos entonces vigentes: Fondo del Agua, FAD, AECID y Fondo de Concesión de Microcréditos. Aunque el informe general señala aspectos de mejora y determina riesgos que deben ser mitigados, no se evidenció en los informes irregularidad alguna en la gestión de los diferentes instrumentos.

El por qué una política pública cuyos avances son evaluados positivamente por la OCDE y en la que no se han encontrado deficiencias graves de gestión administrativa tiene la etiqueta de mal gestionada podría ser un misterio, pero no lo es. La razón última de esta disonancia se encuentra en la divergencia entre el beneficiario y el contribuyente de la cooperación.

La política de cooperación es una de las pocas políticas públicas en las que el contribuyente (quien paga) no es el beneficiario (quien recibe) de la política. Cuando uno va a un hospital o envía a sus hijos a la escuela o a la universidad, se da cuenta de la buena o mala gestión de la sanidad o la educación, y existe una gran presión para mejorar los resultados. Pero prácticamente nadie visita un proyecto de cooperación. Los ciudadanos no tienen ninguna experiencia personal directa de la calidad o resultados de la cooperación. Por lo tanto, para evaluar –o siquiera conocer- los resultados de la Cooperación se necesitan mediadores externos: medios de comunicación, ONGD, centros de estudios, etc. Sin embargo, tanto los medios de comunicación como las ONGD legitiman su función social –y no creo que pudiera ser de otra manera- desde lo que Horkheimer denominó la “dialéctica negativa”, esto es, diciendo que la botella está medio vacía. Una Organización No Gubernamental que centrara su mensaje en la botella medio llena dejaría de tener sentido y seguramente desaparecería en poco tiempo.

Esta es la naturaleza de los mensajes que recibe la opinión pública en materia de cooperación, que se centran en lo que queda por hacer o en lo que se ha hecho mal y que suelen pasar de puntillas por lo que se ha hecho bien. El principal informe que se realiza de la Cooperación Española, la *Realidad de la Ayuda*, de Intermón Oxfam, es un informe de gran calidad y que se autodenomina “independiente”. Pero en este caso, “independiente” no significa “objetivo” o “equilibrado”. Porque Intermón Oxfam, como todas las organizaciones, parten de la denuncia y la incidencia como estrategia de mediación entre la ciudadanía y las políticas públicas. No ha nacido para apoyar las políticas públicas, sino para cambiarlas. La Plataforma 2015, que también elabora un informe anual “independiente”, está todavía más sesgada hacia la denuncia y cuesta encontrar en las páginas de sus informes algún reconocimiento a los avances realizados durante este tiempo.

Visto esto, ¿tendrían las instituciones de la Cooperación Española que haber asumido un papel más decisivo en transmitir a la opinión pública española los resultados de su actuación? Dado que nadie estaba ocupado en comunicar lo que iba bien, es evidente que sí. No es el papel de la ONG, aunque quizá sí de algunos centros de estudio. Por lo tanto, la AECID tendría que haber hecho un mayor esfuerzo en comunicación institucional y en información a la ciudadanía.

No se entiende que la AECID no tenga una memoria anual en la que explique a la ciudadanía sus logros y retos. Los documentos elaborados desde la Administración no están pensados para la ciudadanía, sino para los especialistas. Los esfuerzos desarrollados en torno a la buena idea que representaba la Semana de la Cooperación

han sido siempre mal recibidos por el sector no gubernamental que, fieles a su lógica de ver la botella medio vacía, no encontraron ningún motivo para apoyar su realización. Es más, no han sido pocos los que lo han considerado “propaganda”.

La consecuencia de todo ello es que el apoyo público a la cooperación española es amplio, pero difuso y poco profundo, basado en un gran desconocimiento, y, por lo tanto, las políticas públicas en las que se sustenta la Cooperación han estado muy desprotegidas.

Las consecuencias del recorte: España en default político.

Analizar las consecuencias del recorte a nivel internacional es un tema excepcionalmente complejo, del cual daremos solamente unos datos.

- España dejará de ser uno de los principales donantes de Ayuda Oficial al Desarrollo. En 2010 (último dato de la OCDE), España estaba situada como séptimo donante del mundo por cantidades absolutas. Con el recorte, dejaremos de estar entre los diez primeros y seguramente entre los 15 primeros donantes, perdiendo de esta manera relevancia en el debate global.
- Un asunto no menor es que el ajuste llevará a una reducción a medio plazo de las capacidades de la AECID. En 2011, los capítulos presupuestarios I y II, que concentran el coste de personal y la inversión en capacidades (físicas, como locales, centros culturales, pero también servicios, consultorías, etc...) suman unos 110 millones de euros. En términos porcentuales, representa un 12% del total del presupuesto de la AECID y un 5,7% del total de los fondos gestionados (AECID+FONPRODE+Fondo del Agua). Con el presupuesto de 2012, que elevan las partidas de capítulo 1 y 2 a 94 millones, estos costes representan el 24% del presupuesto de la AECID y el 14% del total de la AOD gestionada por Exteriores. Es poco probable que se mantengan estas capacidades, que eran muy insuficientes para gestionar 1800 millones de transferencias, pero que son relativamente excesivas para gestionar 600. Con mucha probabilidad, a medio plazo habrá un ajuste de las mismas, comprometiendo de esta manera, de nuevo, el potencial de la AECID para gestionar un crecimiento de la AOD a futuro. Cabe recordar que en los costes fijos de cualquier estructura son eso, fijo, y sus ajustes, tanto al alza como a la baja, son muy complicados y están llenos de inercias. Sólo debido a la flexibilidad inherente, todo parece indicar que quien más sufrirá un eventual ajuste será la red exterior –con la consiguiente pérdida de calidad en el seguimiento, etc.
- El impacto en las ONGD y sociedad civil se hará notar también. El FONPRODE no se puede utilizar para financiar sociedad civil, por lo que las ONGD deberán compartir el presupuesto de la AECID que queda reducido a 140 millones para transferencias a ONGD. Contando solamente con los convenios previstos en 2011, hay ya 45 millones de euros de gasto previsto en 2012. En 2011, la AECID destinó 303 millones de euros a ONG, entre convenios, convocatoria abierta y permanente, subvenciones a proyectos, etc. La reducción es del 50%.
- No es fácil estimar el impacto que esta reducción tendrá en términos de progreso hacia el desarrollo humano. Los 1589 millones de euros -2101 millones de dólares- suponen un retroceso, ceteris paribus, de un estimado 1,6% en el total de AOD ofrecida por los países miembros de la OCDE. Haciendo un cálculo muy intuitivo, y tomando de referencia los cálculos de Domínguez y Tezanos sobre el

impacto de la AOD –donación y crédito- en el crecimiento económico de América Latina, un punto porcentual de variación de la AOD representa, dependiendo del instrumento utilizado una variación de entre el 0,3% y el 0,4% de la tasa de crecimiento económico de país receptor. Algunos comentaristas han criticado el hecho de que no se sepa cuantificar cuántos niños dejarán de tener acceso a los medicamentos o resultados a ese nivel de concreción. La publicación del PACI 2012, donde se especificarán los recortes en términos sectoriales y geográficos, nos permitirá tener una visión más precisa del efecto en los países en desarrollo del recorte de la Cooperación Española.

- En términos más concretos, lo que sí parece evidente es que España va a vulnerar un principio básico de la Ayuda Oficial Al Desarrollo, que es el de la previsibilidad de los fondos, y puede transmitir a nivel internacional una imagen de país poco serio con sus compromisos, un país poco fiable que desperdicia su capital político internacional. Sencillamente, España no tendrá fondos para asumir sus obligaciones internacionales.
 - Este año, España debería destinar 125 millones de euros a Cambio Climático, dentro de la iniciativa Fast Start puesta en marcha en la conferencia de cambio climático de Copenhague en 2009. Estos 125 millones suponen ya agotar todo el componente donación del FONPRODE (125 millones).
 - Al basarse en su peso proporcional en la economía global, las aportaciones de España al Fondo Global contra la Tuberculosis, el SIDA y la Malaria deberían alcanzar más de 100 millones de euros anuales. En 2011, España congeló sus contribuciones a la espera de los resultados obtenidos por las auditorías tras denunciarse casos de mala gestión. Este año, una vez resueltos esos casos, España debería retomar las contribuciones.
 - Este año se debe realizar al reposición al Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. En la última reposición, España destinó 38 millones de euros.
 - España tiene compromisos administrativos firmados con organismos internacionales y con fondos de desarrollo por valor de varias decenas millones de euros para 2012, incluyendo, entre otros, la renovación de los Jóvenes Profesionales Españoles en esos organismos.
 - Los marcos de asociación país, y la cooperación bilateral, está financiando programas plurianuales en países, que ahora deberán ser interrumpidos o drásticamente recortados. Los recursos para subvenciones bilaterales han bajado de 300 a 100 millones.
 - España tiene compromisos internacionales asumidos en conferencias internacionales de donantes, en países como Afganistán, Pakistán o los Territorios Ocupados de Palestina. También en Haití. Muchos de esos compromisos están avalados por decisiones del Consejo de Ministros. España se verá en serias dificultades para cumplir dichos compromisos.
 - España comprometió 300 millones de euros para el apoyo al sector privado en los países de la primavera árabe, a través del Banco Europeo

de Inversiones. De momento, sólo 100 han sido desembolsados y este año deberían desembolsarse otros 200.

- Para cumplir nuevos objetivos, la Cooperación Española no tendrá más remedio que reprogramar lo ya existente. Se ha hablado mucho de los “remanentes” que la Cooperación Española conserva en el exterior o en organismos internacionales. Estos remanentes están, en su inmensa mayoría, programados y tienen un fin específico ya acordado, y reprogramarlos tendrá un importante coste político, de imagen y de impacto en desarrollo (procesos inacabados, etc.), así como un importante incremento de la inseguridad jurídica de tratar con España. Parece que la actual dirección de la AECID está dispuesta a pagarlo y, de acuerdo con algunas noticias ya públicas en los medios, de hecho está revisando con los organismos las partidas sin ejecutar para solicitar su reingreso.

Son sólo algunos ejemplos de lo que podría ser una lista más larga y detallada de compromisos que, matemáticamente, suman bastante más que los fondos disponibles para hacerlos frente.

Por lo tanto, España tendrá que renunciar a cumplir una parte importante de sus compromisos internacionales. Aparte del enorme perjuicio que causará a proyectos y programas ya en marcha, a iniciativas que contaban con esos fondos, Es evidente que esta realidad afectará, y mucho, a la “marca país” que España quiere recuperar. Menos evidente, existe el riesgo de que los indicadores de riesgo político recojan esta falta de cumplimiento de acuerdos y compromisos como un factor más de la inseguridad jurídica al tratar con España. El mero hecho de que alguno de los actores internacionales de la cooperación lleve a España a un tribunal de Arbitraje puede abrir una espita peligrosísima para el prestigio de España. La probabilidad, aun siendo baja, existe.

Esperemos que esto no ocurra en ningún caso, pero lo que parece evidente es que es probable que en muchos círculos de la cooperación, y algunos de ellos, como los bancos de desarrollo, muy vinculados a las finanzas internacionales, se comience a murmurar que la Cooperación Española está a punto de entrar en *default político*.

José Moisés Martín Carretero
Economistas Frente a la Crisis.

El artículo citado de Domínguez y Tezanos puede encontrarse en:
http://www.ciberoamericana.com/pdf/DOMINGUEZ_TEZANOS.pdf