

Cooperación española y política exterior: trayectoria histórica comparada

Spanish development cooperation and foreign policy: a compared historical trend

JOSÉ MARÍA LARRÚ, ILIANA OLIVIÉ
Y AITOR PÉREZ*



PALABRAS CLAVE

Cooperación española; Normas internacionales; Ayuda al desarrollo; Política exterior.

RESUMEN La narrativa de la cooperación española ha ido abandonando argumentos basados en el interés propio e invocando más insistentemente las normas internacionales sobre la ayuda. Estos cambios en el discurso han tenido consecuencias en su evolución real: crecimiento hacia el 0,7% hasta la crisis y reducción de la ayuda ligada y la ayuda reembolsable. No obstante, en su relación con América Latina, España se sigue desmarcando de normas y tendencias internacionales.

KEYWORDS

Spanish cooperation; International norms; Development aid; Foreign policy.

ABSTRACT The Spanish cooperation narrative has progressively abandoned self-interest arguments, while invoking international rules on aid more insistently. These changes in the discourse have had consequences in the actual evolution of aid: a growth towards 0.7% until the crisis and a reduction of tied aid and loan aid. However, in its relationship with Latin America, Spain is still not so conditioned by international norms and trends.

* José María Larrú es doctor en Economía y profesor titular de Economía Aplicada en la Universidad CEU San Pablo.

Iliana Olivie es doctora en Economía y profesora en la Universidad Complutense de Madrid. Investigadora principal en el Real Instituto Elcano.

Aitor Pérez es economista y politólogo. Doctor por la Universidad de Salamanca. Investigador sénior asociado del Real Instituto Elcano.

MOTS CLÉS

Coopération espagnole; Normes internationales; Aide au développement; Politique étrangère.

RÉSUMÉ

Le discours de la coopération espagnole au cours des années a abandonné les arguments fondés sur l'intérêt national et a invoqué de plus en plus les normes internationales en matière d'aide. Cette évolution du discours a eu des conséquences sur l'évolution réelle de l'aide : la croissance vers 0,7% jusqu'à la crise et la réduction de l'aide liée et remboursable. Cependant, dans ses relations avec l'Amérique latine, l'Espagne n'est pas si marquée par les normes et les tendances internationales.

Introducción

Los 40 años de democracia española son también la historia de su ayuda al desarrollo. España inició su transición de país receptor a país donante poco después de la llegada al poder de Adolfo Suárez, mediante la creación del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) en 1976 y la entrada en el accionariado del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En este artículo se identifican las orientaciones políticas establecidas por el Gobierno y el Parlamento para guiar este ámbito de la acción exterior de España en cada fase de su historia democrática, desde la Transición hasta el Gobierno de Mariano Rajoy. Este análisis se centra en los preámbulos y artículos sobre principios y fines generales de las principales normas de la cooperación española, así como sus revisiones entre pares organizadas por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). El análisis del discurso contenido en dichos textos se contrasta con datos sobre la evolución real de la ayuda en perspectiva comparada tomados del mismo CAD. El análisis concluye que, mientras en los orígenes de la cooperación española convergieron, tanto la voluntad de España de asumir los compromisos propios de las democracias desarrolladas, como otros objetivos de su acción exterior, en el largo plazo la doctrina internacional sobre ayuda al desarrollo se ha revelado más influyente que cualquier otra lógica política o económica, tanto durante el auge de la ayuda española como durante su caída.

Evolución del discurso de la cooperación española

La transición de país donante a país receptor (1976-1982)

España se inició en la ayuda al desarrollo en 1976 con su adhesión al BID y el establecimiento del FAD y la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional.

Al mismo tiempo, era un país en desarrollo de renta media según el Banco Mundial y resultaba elegible a efectos del cómputo de AOD según el CAD de la OCDE.

La ayuda concedida por España consistía fundamentalmente en créditos FAD, préstamos con garantía soberana condicionados a la adquisición de bienes y servicios españoles, gestionados por el Ministerio de Comercio sobre la base jurídica era un decreto de estímulo de la actividad económica nacional. A pesar esta lógica económica, el surgimiento de la ayuda al desarrollo española tenía su importancia política. Según Del Arenal (1994: 188), “los gobiernos de Adolfo Suárez desde el inicio mismo de la Transición política, consideraron la necesidad de poner en marcha una política de cooperación al desarrollo al estilo de la que venían practicando los países occidentales [...]”.

**Tabla 1. Orientaciones de la ayuda al desarrollo española (1976-2015).
Leyes, estrategias y acuerdos adoptados en el Parlamento o Consejo de Ministros**

Año	Texto
1976	Real Decreto-ley 10/1976 por el que se dictan medidas fiscales, de fomento de la exportación y del comercio interior (incluido el Fondo de Ayuda al Desarrollo [FAD])
1986	Plan anual de la cooperación internacional 1987*
1988	Real Decreto por el que se reestructura la SECIFI con refundición de los organismos autónomos adscritos a la misma (creación de la AECI)
1992	Informe sobre los objetivos y líneas generales de la política española de cooperación y ayuda al desarrollo. Congreso de los Diputados
1998	Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo
2000	Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004
2005	II Plan Director de la Cooperación Española, 2005-2008
2009	III Plan Director de la Cooperación Española, 2009-2012
2010	Ley 11/2010 de reforma del sistema de apoyo financiero a la internacionalización de la empresa española (y creación del FIEM) Ley 36/2010, de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo
2013	IV Plan Director de la Cooperación Española, 2013-2016
2018	V Plan Director de la Cooperación Española, 2018-2021
1976	Real Decreto-ley 10/1976 por el que se dictan medidas fiscales, de fomento de la exportación y del comercio interior (incluido el Fondo de Ayuda al Desarrollo [FAD])

* Este plan de 1986 puede considerarse el primer documento de planificación de la ayuda española y ha sido publicado recientemente como resultado de la colaboración entre la biblioteca de la AECID y el centro de documentación del Real Instituto.

Fuente: Elaboración propia.

La ayuda versátil de los gobiernos de Felipe González (1982-1996)

En la segunda mitad de los ochenta, los gobiernos socialistas introdujeron diversos cambios institucionales que elevaron el perfil de la ayuda como política pública. En 1986, la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional adoptó el primer plan anual de cooperación internacional (PACI), el cual contenía las primeras orientaciones estratégicas plurianuales de la cooperación española. En 1988, se estableció la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y se empezaron a formalizar las relaciones bilaterales de ayuda mediante la firma de Convenios de Amistad y Cooperación.

Según las orientaciones plurianuales contenidas en el primer PACI, estos desembolsos debían reportar a España diversos beneficios propios, además de responder a una obligación ética de solidaridad. En este sentido, el decreto por el que se estableció la AECI, atribuyó a la cooperación española tanto el objetivo de promover el crecimiento económico y el progreso social en países en desarrollo, como de favorecer vínculos de comprensión mutua y cooperación entre países desarrollados y en desarrollo. Igualmente, las orientaciones adoptadas por el Congreso de los Diputados en 1992, si bien reconocieron la obligación de España de comprometerse con el 0,7%, no solo vincularon la ayuda al crecimiento económico de los países en desarrollo, sino también a la paz, la seguridad y la estabilidad internacional, así como al refuerzo de las relaciones exteriores españolas. Se enunciaron objetivos como el incremento de los intercambios y la presencia política de España, la difusión de la experiencia democrática española, o la expansión de la cultura hispánica y la economía española.

El Pacto por la Solidaridad y la ayuda durante la era Aznar (1996-2004)

Durante la primera legislatura de José María Aznar, el crecimiento de la ayuda al desarrollo se vio frenado por las restricciones presupuestarias que caracterizaron los años de convergencia financiera previos a la creación del Euro. Sin embargo, en su segunda legislatura, el Gobierno renovó su compromiso con el 0,7% y se comprometió con metas intermedias en foros internacionales de la importancia de la Conferencia de Monterrey sobre financiación del desarrollo o el Consejo Europeo de Barcelona que sirvió de lanzamiento de la cooperación euromediterránea.

En esa época se adoptaron textos como la Ley de Cooperación Internacional o el I Plan Director de la Cooperación Española, cuyos preámbulos reafirmaron la voluntad del país de cumplir con los compromisos adoptados en foros internacionales, la idea de que la ayuda es parte de la política exterior de los países democráticos y el principio de solidaridad como fundamento de esta política pública. Cabe señalar también que las exposiciones de motivos de estos dos textos no recurrieron a argumentos basados en el interés propio de España y el primer Plan Director proclamó la erradicación de la pobreza como el objetivo principal y transversal de toda la cooperación española, buscando explícitamente alinearla con las tendencias internacionales de la comunidad de donantes.

Por otra parte, tanto el Plan como la Ley afirmaban que el impulso a la ayuda española contaba con un amplio consenso político y social. En efecto, cuando el Partido Popular llegó al Gobierno en 1996, todos los partidos políticos con representación parlamentaria habían suscrito formalmente el Pacto por la Solidaridad, un compromiso con el aumento y la mejora de la ayuda auspiciado por el movimiento 0,7%.

El compromiso internacional del 0,7% se había convertido en la primera mitad de los 90 en una reivindicación ciudadana considerada un hito en el surgimiento

de los nuevos movimientos sociales, posteriores a la transición democrática. Este movimiento comenzó con la recogida de firmas para la inclusión en los Presupuestos Generales del Estado de una partida de ayuda equivalente al 0,7% del PIB, en línea con la Resolución de la Asamblea General de la ONU de 1972, que derivó en manifestaciones de gran impacto mediático, como acampadas permanentes frente a edificios públicos e incluso huelgas de hambre. Cuando las movilizaciones terminaron en 1996, todos los partidos con representación parlamentaria habían suscrito el Pacto por el 0,7%.

En 1998 y 2002, las evaluaciones de la cooperación española por parte de sus pares del CAD de la OCDE (2002) reconocieron el esfuerzo realizado por el país para incrementar su presupuesto de ayuda y la adhesión a la iniciativa Copenhague 20/20, según la cual los donantes debían dedicar el 20% de su ayuda a sectores sociales. Al mismo tiempo, cuestionaron la contribución a la reducción de la pobreza de los créditos FAD, los programas de becas y la cooperación cultural. Recomendaban usar más subvenciones y menos préstamos ligados, así como revisar las preferencias geográficas de la ayuda española.

Imperativo ético y renuncia al interés propio en los gobiernos de Zapatero (2004-2011)

Cuando Rodríguez Zapatero tomó el poder en el contexto de la guerra de Iraq, considerado el final del consenso español sobre política exterior, decretó la retirada de las tropas españolas en este país y anunció su retorno al multilateralismo. En esa época, se adoptaron dos planes directores y una nueva ley en la que se reforzaba la orientación estratégica de la cooperación hacia la reducción de la pobreza.

El II Plan Director de la Cooperación Española adoptado en 2005 declaró que la erradicación de la pobreza era un imperativo ético. Con esta perspectiva, la política de cooperación fue rebautizada como política de desarrollo y se anunció su alineamiento con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, así como un aumento progresivo de la AOD hacia una ratio del 0,5% sobre el PIB en el corto plazo.

En el año 2006, diez años después de la adopción del Pacto por la Solidaridad, la Coordinadora de ONG de Desarrollo de España (CONGDE) impulsó un nuevo pacto de Estado contra la Pobreza en el que todos los partidos con representación parlamentaria suscribieron la idea de la ayuda como imperativo ético y afirmaron la importancia de cumplir con los compromisos internacionales asumidos por España en materia de desarrollo a lo largo de su trayectoria democrática. El Pacto incluía también referencias a los ODM, el compromiso de alcanzar el 0,7% antes de 2012 y de reducir los niveles de ayuda reembolsable y ayuda ligada.

Este consenso fue invocado por el propio presidente Rodríguez Zapatero en el preámbulo del III Plan Director, elaborado en 2009 en el contexto de la crisis financiera internacional, para reafirmar el compromiso de España con la reducción de la

pobreza y la necesidad de mantener los niveles de ayuda. El Plan anunciaba también una reforma de la ayuda reembolsable que tuvo lugar en 2010 con la adopción de las leyes del Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) y del Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM), mediante las cuales, la financiación para la internacionalización de la empresa española y la ayuda al desarrollo quedaron definitivamente separados en dos fondos independientes. El preámbulo de la Ley FONPRODE afirmaba que objetivos tan diferentes requerían instrumentos y recursos humanos específicamente adaptados a la consecución de cada propósito y se apoyaba a las posiciones del PNUD y el CAD de la OCDE contrarias a la ayuda ligada.

Los informes de revisión del CAD de estos años fueron muy positivos con la evolución cuantitativa y cualitativa de la ayuda española. El informe de 2007, además de elogiar el compromiso de alcanzar el objetivo del 0,7% del PIB antes de 2012, destacaron el compromiso de España con África Subsahariana, su nueva estrategia de acción humanitaria y el aumento de sus contribuciones multilaterales. El informe de 2011 constató los recortes de ayuda aplicados en los años 2009 y 2010, pero los justificó en el contexto de la crisis financiera internacional y su fuerte impacto en España y reconoció el compromiso del Gobierno con la meta del 0,7% en el horizonte de 2015, así como el fuerte consenso político y social al respecto (OECD, 2007, 2011).

El periodo de Rajoy (2011-2015)

El contexto de la crisis financiera fue considerado en el preámbulo del IV Plan Director de 2013, firmado por el propio Rajoy, para formalizar la renuncia temporal al objetivo del 0,7%. Por lo demás, el nuevo Gobierno mantuvo la misma narrativa de los planes anteriores basada en la solidaridad y la lucha contra la pobreza y no introdujo ninguno cambio legal significativo en el sistema de la cooperación española.

En ese mismo año el CAD emitió un informe de seguimiento de la revisión entre pares de 2011, en el cual constató el rápido descenso del presupuesto de ayuda española, pero volvió a insistir en la existencia de un compromiso político sobre su recuperación en el largo plazo, cuando el crecimiento volviera a la economía española. Además, el CAD valoró positivamente la decisión de dejar de computar préstamos ligados como AOD a partir de 2011.

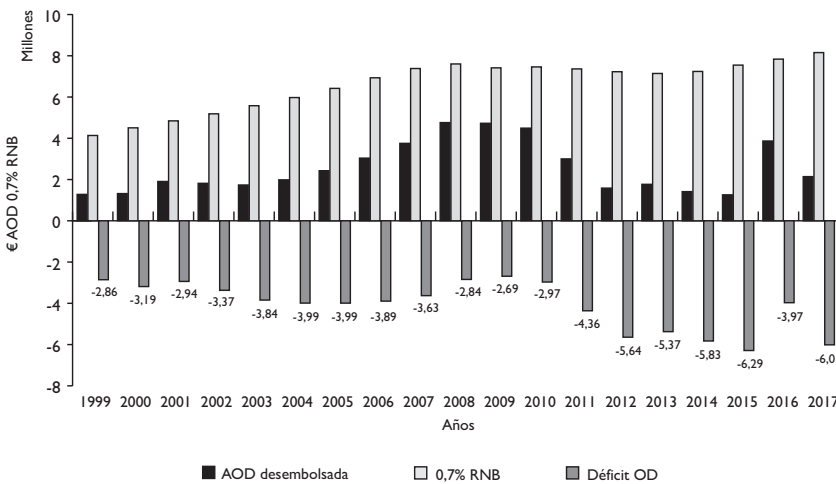
No obstante, el CAD publica un nuevo informe en 2016 (OECD, 2016), cuando la AOD española encadenaba cinco años de recortes con un descenso acumulado del 68%, adoptaba un tono ligeramente distinto. El informe destacaba cómo el país se había alejado del esfuerzo medio del CAD, retrocediendo a niveles previos a su ingreso en el mismo y sin ofrecer información clara respecto a su posible recuperación. Más aún, el V Plan Director aprobado en Consejo de Ministros un año después no contenía un preámbulo como el de las ediciones anteriores y no establecía una visión estratégica de esta política, ni desde el punto de vista cualitativo ni cuantitativo.

La evolución del gasto español en AOD en perspectiva comparada

La evolución de la AOD total hacia el compromiso del 0,7%

España nunca ha llegado a cumplir con el compromiso internacional más conocido en relación con la AOD: desembolsar el 0,7% de la RNB. Como muestra el gráfico 1 (las barras hacia abajo), el “déficit” de desembolso entre lo realmente aportado y el 0,7% se sitúa en un intervalo de entre los 2.000 y 6.000 millones de euros, dependiendo del año¹. Cuando en 2008 España desembolsó su máximo histórico de cerca de 4.760 millones de euros, este representó apenas el 1% del gasto público total.

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



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

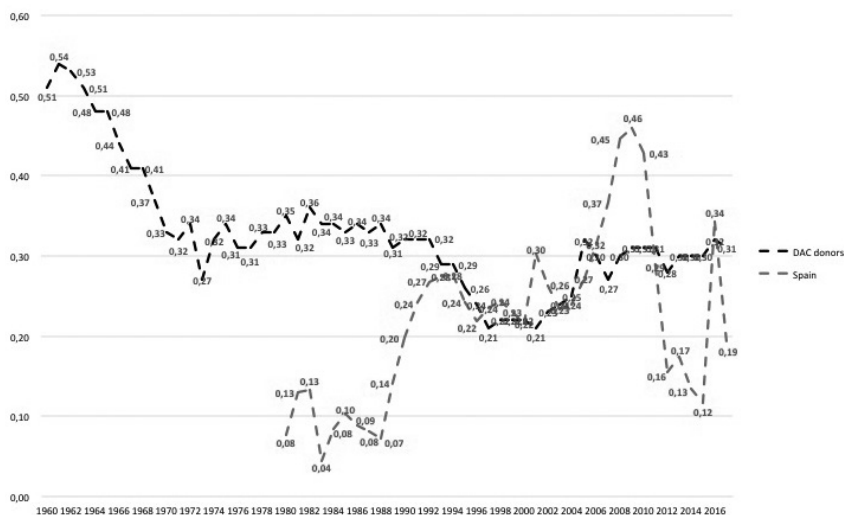
No llegar al 0,7%, no obstante, es algo generalizado entre los donantes del CAD, con la excepción de cinco países. Por otra parte, como se ha señalado en la sección anterior, España se fijó objetivos intermedios que fue cumpliendo a lo largo de los años con el reconocimiento del CAD, y cuando revertió la tendencia contó con la comprensión de este organismo y sus pares.

Si comparamos el esfuerzo relativo del conjunto de los donantes del CAD y de España, se encuentran tendencias divergentes con una correlación de -0,346 (gráfico 2). La interpretación es compleja pues podría afirmarse que España “va por libre” a la hora de asignar sus desembolsos y no sigue “el ciclo” de desembolso de otros donantes. Pero también es cierto que España, sobre todo en los desembolsos multilaterales, ha cumplido con sus obligaciones exteriores y no ha dejado de aportar su “cuota”

1 Piénsese, por tener una referencia, que el gasto mensual en pensiones es de unos 9.000 millones de euros.

como Estado miembro de la Unión Europea al presupuesto comunitario y al FED, lo cual estabiliza buena parte de su presupuesto. Además, como se verá más adelante, las operaciones de alivio de deuda condicionan en gran medida los desembolsos de varios años (2001 y 2016, por ejemplo).

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



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (Tabla DAC 1).

La asignación geográfica y sectorial de la ayuda

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

España no ha llegado nunca a asignar el 20% de su AOD a los Países Menos Adelantados, recomendación repetida a menudo por la comunidad de donantes y ha dedicado siempre a África, menores porcentajes que el conjunto del CAD². No obstante, en perspectiva de largo plazo y con la excepción de los años posteriores a la crisis, África ha ido ganando peso en la cooperación española en perjuicio de América Latina, lo

2 Además de la iniciativa 20/20 invocada en los citados informes del CAD, la prioridad por los PMA ha sido establecida en la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social de 1995, Consenso de Monterrey 2002, Foros de Alto Nivel de Eficacia de Ayuda de París 2005 o Agenda para la Acción de Addis Abeba 2015 o la propia Agenda 2030 de 2015, meta 17.2.

cual, como se señala en la sección anterior, recibió el reconocimiento del CAD a partir del año 2000.

La evolución de la ayuda ligada y otros instrumentos

Por lo que respecta a instrumentos como la ayuda ligada, España ha seguido con cierta fidelidad la recomendación del CAD (OECD-DAC, 2011), apoyada por la UE (Comisión, 2002), en contra del uso intenso de la ayuda ligada; desde 2010 su porcentaje de ayuda ligada está por debajo del promedio del CAD (con excepción de 2015 que fue del 21%) con mínimos del 4% en 2011 y del 7% en 2010 y 2016 cuando llegó a ser 53% en 2000 y superando el 30% entre 2001-2004.

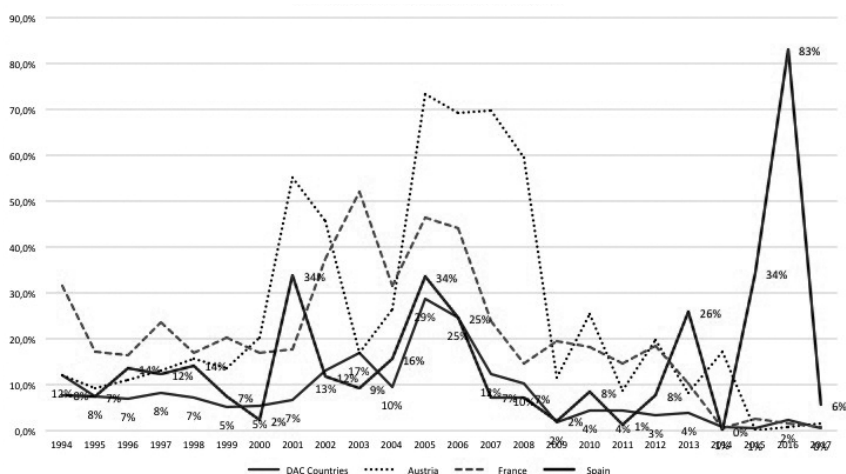
Otro rasgo llamativo de España como donante externo de ayuda ha sido el descenso de la proporción de los préstamos frente a las donaciones. Si en 1993 los préstamos representaron un 56% de la AOD, desde entonces han seguido una fuerte tendencia decreciente llegando a ser del 0% en 2016³. Ambas tendencias, se corresponden con la evolución histórica del discurso de la cooperación, explicado en la sección anterior, lo que coincide también con un descenso del peso de la financiación dedicada a sectores económicos y productivos.

El caso particular de las operaciones de deuda

Respecto al instrumento de alivio de deuda (condonaciones, conversiones, reformulaciones), la tendencia con el CAD es bastante parecida pero, por los años en los que el alivio de deuda por parte de España supuso altos porcentajes la correlación España-CAD (1994-2017) es muy baja = 0,078⁴. En los casos de Nicaragua 2001 y Cuba 2015-2016 las operaciones fueron iniciativa de España. En el caso de Nicaragua, la operación española supuso el 19% de las operaciones de los donantes del CAD. En el de Cuba la aportación española representó el 28% en 2015 y el 86% en 2016. En el resto de casos, fueron adhesiones a las iniciativas internacionales.

³ Por lo que respecta a otros instrumentos sobre los que no se han establecido normas tan claras, España se diferencia también de sus socios del CAD en la menor utilización de la cooperación técnica. Desde 2002-2003 tanto España como el CAD ofrecen una tendencia a la baja, especialmente desde 2012, cuando llegó a ser del 20%, bajando al 2% en 2016 cuando el promedio del CAD es del 11%. Si se analiza el apoyo presupuestario, España desembolsa en torno al 3% de su AOD bilateral; se asemeja bastante al CAD. Solo la Comisión Europea (en torno al 15%) y Nueva Zelanda (por encima del 10%, excepto en 2017) lo utilizan con más intensidad. Reino Unido, que llegó a canalizar el 12% de su AOD bilateral a través de este instrumento, lo ha ido retirando en los últimos años.

⁴ 2001 a Nicaragua; 2005 a Irak, Madagascar y Congo; 2006 a Irak y Nigeria; 2013 a Costa de Marfil; 2015 y 2016 a Cuba.

Gráfico 3. Peso del alivio de deuda en la AOD bilateral neta

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

Tabla 2. Operaciones de alivio de deuda con porcentaje mayoritariamente español respecto a la aportación del resto de donantes del CAD

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

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

Por tanto, a pesar de la participación española en muchas de las operaciones de deuda junto a otros donantes, en muchas ocasiones la iniciativa fue 100% española y en otras muy cerca de la totalidad (tabla 1). La lista incluye operaciones en América,

África y Asia, pero la mayoría de los fondos condonados se concentraban en socios tradicionales de la cooperación española en América Latina⁵.

Conclusión

Del análisis anterior se puede deducir que la narrativa de la política española de cooperación ha evolucionado de forma lineal. En los años 80 y primeros 90, la ayuda se presentaba como una política versátil, vinculada tanto a obligaciones internacionales como intereses nacionales, mientras que en la segunda mitad de los 90, se abandonan los argumentos basados en el interés propio y el objetivo de reducción de la pobreza domina el discurso sobre la ayuda. Este discurso se refuerza progresivamente con referencias a al principio de la solidaridad, la idea de un imperativo ético universal y diversos acuerdos internacionales.

El rechazo a los intereses económicos y comerciales es probablemente el mejor ejemplo de esta evolución. La promoción de bienes, servicios y profesionales españoles se consideraba un valor añadido de la política de cooperación en sus inicios, compatible con la solidaridad y las obligaciones internacionales. Sin embargo, este enfoque fue omitido en los Planes Directores de la Cooperación Española, cuya elaboración se inicia en 2000, e incluso explícitamente rechazado en la Ley del FONPRODE en 2010. Los preámbulos de estos planes también evitaron poner en valor la cooperación como instrumento de preservación de lazos culturales, algo que estaba muy presente en el discurso de la ayuda española en sus inicios.

Las estadísticas de la OCDE muestran además que estos cambios en el discurso de la ayuda han tenido consecuencias en su evolución real. Las tendencias más claras en este sentido son la reducción de la de la ayuda ligada y la ayuda reembolsable, que están vinculadas a sectores económicos y productivos. También, el porcentaje de la ayuda dedicada a países de América Latina ha descendido mientras desaparecían las referencias a los vínculos históricos de España en el discurso. No obstante, cuando se analiza este aspecto en perspectiva comparada, las diferencias siguen siendo muy claras y cabe concluir que los vínculos culturales e históricos de España siguen teniendo una fuerte influencia en su ayuda bilateral.

Desde el punto de vista cuantitativo, la ayuda española ha seguido también una tendencia de crecimiento hasta la crisis financiera de finales de los 2000 cuando se inició una fase inédita de drásticos recortes. Estas fases se solapan con los ciclos políticos de la democracia española y no muestran correlación entre volumen de ayuda e ideología o liderazgo político, lo cual sería coherente con el hecho de que

5 Entre 1993 y 2016, los 6.069 millones de dólares condonados (precios constantes de 2016) beneficiaron principalmente a países de América Latina (60%) y África (30%) según datos OCDE (DAC 2).

los cambios cualitativos en esta política hayan sido más bien progresivos. Todo ello refuerza además la importancia de los Pactos por la Solidaridad y contra la Pobreza firmados en 1996 y 2006 respectivamente por todos los partidos políticos relevantes, los cuales a su vez hacían referencia al compromiso internacional del 0,7% y otros elementos de la doctrina internacional sobre cooperación al desarrollo, así como el consenso político social.

En general, tanto en el discurso como en la práctica, la evolución de la ayuda ha estado claramente alineada con las recomendaciones dirigidas a España por sus pares del CAD de la OCDE y, de hecho, sus informes así lo han reconocido. Incluso en la evolución cuantitativa de la ayuda, históricamente España ha sido reconocida por sus rápidos avances hacia el 0,7%, hasta 2009, y comprendida por su necesidad de recortar el gasto público a partir de entonces.

Por último, cabe añadir que el comportamiento cumplidor de España es coherente con pautas señaladas en otros trabajos sobre política de cooperación. Alonso (2005), en un estudio sobre la ayuda española entre 1979 y 2003, identificó la falta de compromiso político como una de las razones de sus distintas limitaciones. Larrú y Tezanos (2012), tras analizar la distribución de su ayuda entre 1997 y 2009, concluyeron que España no tenía una estrategia de especialización. Olivie (2011) indicó que la razón de ser de la cooperación española en Vietnam no era ni el interés del donante, ni la necesidad del receptor, sino en el deseo de España de seguir a otros países donantes. En otros ámbitos de la acción exterior, también se ha caracterizado a España como un país cumplidor. En el ámbito de la UE, Börzel (2002) caracteriza a España como un *policy-taker* en lugar de un *policy-maker* y Molina (2018) como el buen alumno de la integración europea.

Bibliografía

- ALONSO, J. A. (2005): "Spanish Foreign Aid: Flaws of an Emerging Framework José Antonio Alonso", en O. Stokke y P. Hoebink (eds.), *Perspectives on european development cooperation : policy and performance of individual donor countries and the EU*, Routledge, chapter 14.
- ARENAL, C. del (1994): *Política exterior de España hacia Iberoamérica*, Editorial Complutense.
- BÖRZEL, T. A. (2002): *States and regions in the European Union : institutional daptation in Germany and Spain*, Cambridge University Press.
- LARRÚ, J. M. y TEZANOS, S. (2012): "Ayuda oficial española al desarrollo: los retos de la especialización geográfica y sectorial", *Estudios de Economía Aplicada*, 30(3), pp. 889-914.
- MOLINA, I. (2018): "Spain in the EU: eager to regain centrality", en J. Pollack, P. Schmidt y M. Kaeding (eds.), *The Future of Europe – Views from the Capital*, Palgrave Macmillan.

- OECD (2002): Development Cooperation Review: Spain, OECD Development Assistance Committee (DAC peer reviews).
- (2007): Spain Peer Review, OECD Development Assistance Committee (DAC).
 - (2011): Spain, DAC Peer Review, OECD Development Assistance Committee.
 - (2016): Cooperación al Desarrollo Exámenes de Pares: España.
- OLIVIE, I. (2011): 'Newcomers to Like-Minded Aid and Donor Darlings: The Strange Case of Spain in Vietnam', *Development Policy Review*, Wiley/Blackwell (10.1111), 29(6), pp. 749-770.