

ESPAÑA

1) VOLUMEN DE LA ASISTENCIA

1.1. Desempeño actual/reciente en términos de volumen:

AOD neta (millones de US\$)	6.686
% del ingreso nacional bruto	0,43%

Fuente: CAD OCDE, datos preliminares de 2008.

A partir de 2001, la AOD de España casi se cuadruplicó en términos absolutos (de US\$ 1.737 millones en más), y registró un marcado aumento de 0,30% con relación al INB. En 2007, solamente el 5%-6% de la AOD española se destinó al alivio de la deuda y sus últimos aumentos se canalizaron a través de instituciones multilaterales. La ampliación de la asistencia española representa un ejemplo de cómo es posible aumentar notablemente la asistencia de acuerdo con los objetivos establecidos.

1.2. Propósitos en términos de volúmenes futuros

España se encamina a cumplir los objetivos de 0,56% para el año 2010 y 0,7% para el año 2012. El CAD estima que para el año 2010 ello significará un monto de US\$ 8.271 millones (DAC, 2009).

2) PRINCIPALES ORGANISMOS Y MECANISMOS

2.1 Organismos y estructuras

La Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional que opera en el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores y Cooperación es el órgano fundamentalmente responsable por la política de asistencia española. El Ministerio de Economía y Finanzas tiene a su cargo el alivio de la deuda y el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio administra el Fondo de Asistencia para el Desarrollo que brinda asistencia basada en los créditos a la exportación (véase más adelante). Asimismo, las Comunidades y Municipios Autónomos de España también proporcionan cierto grado de AOD en forma directa, no a través del Gobierno federal (véase Calvo, 2003).

Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)

La AECI es una agencia independiente adjunta al Ministerio de Relaciones Exteriores y Cooperación y tiene a su cargo la gestión de la mayor parte de la asistencia bilateral de España. En su mayor parte, la AECI está centralizada pero parte de la programación y seguimiento/evaluación se desarrolla en sus 36 oficinas nacionales (AECI, 2007).

2.2 Políticas y documentos básicos

Plan Maestro de Cooperación Española 2005-2008 (MAE, 2005 a)

El Plan Maestro contempla el marco estratégico de la asistencia española para el período 2005-2008 y reorienta esa asistencia para centrarla en el cumplimiento de los

ODM. También incluye una definición de pobreza basada en las capacidades y pone énfasis en la importancia de los derechos humanos, la igualdad de géneros, la sostenibilidad ambiental y la diversidad cultural. El Plan obliga a España a armonizar sus acciones con los demás donantes y alinearse con las estrategias y prioridades de los países beneficiarios. También establece las prioridades sectoriales y geográficas de España (véase más adelante).

Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 1998

En esta Ley se define que el propósito prioritario de la asistencia española y elemento central de su política de desarrollo es la reducción/erradicación de la pobreza (al respecto véase, por ejemplo, la referencia en SECI, 2007).

Planes Regionales de Desarrollo

Sobre la base de los principios contenidos en el Plan Maestro, la cooperación española también prevé planes trienales específicos para diversas regiones. Entre ellos se cuentan el Plan para África 2006-2008 (MAE, 2006) y el Plan de Acción para Asia y el Pacífico 2005-2008 (MAE, 2005b).

El Plan para África se formuló en torno a siete objetivos principales con las siguientes líneas de acción:

- 1) contribuir a la consolidación de la democracia, el respeto de los derechos humanos, la paz y la seguridad;
- 2) desarrollar la lucha contra la pobreza y contribuir al cumplimiento del programa de desarrollo de África, con énfasis en el apoyo a las políticas de salud y la lucha contra las enfermedades transmisibles;
- 3) estimular la cooperación para poder regular adecuadamente los flujos migratorios;
- 4) participar activamente en el desarrollo de la Estrategia para África de la Unión Europea;
- 5) fortalecer y diversificar el intercambio económico y promover la inversión;
- 6) fortalecer la cooperación cultural y
- 7) reforzar la proyección política y la presencia institucional de España en la región.

3) PAÍSES BENEFICIARIOS Y CRITERIOS DE ASIGNACIÓN

3.1. Países beneficiarios

Primeros diez países	% de los desembolsos brutos de AOD	% de los desembolsos brutos de AOD bilateral	US\$ millones
Irak	4,6%	8,0%	192
Honduras	3,3%	5,7%	136
Guatemala	3,2%	5,5%	132
Madagascar	2,1%	3,7%	88
Perú	2,0%	3,5%	83
Marruecos	1,7%	3,0%	71
Congo, Rep.	17%	2,9%	69
Nigeria	1,7%	2,9%	69
Ecuador	1,6%	2,8%	68
Nicaragua	1,6%	2,8%	67

Fuente: datos de 2005-2006, CAD OCDE

En el período 2005-2006 los primeros diez países beneficiarios mencionados anteriormente recibieron el 40,8% de la AOD bilateral.

Distribución entre los distintos grupos de beneficiarios (% de los desembolsos brutos de la AOD):

Países menos adelantados	17,7%
Otros países de bajos ingresos	14,1%
África Subsahariana	24,4%
América Latina y el Caribe	41,4%

Fuente: datos de 2005-2006, CAD OCDE

3.2. Criterios de asignación

3.2.1. *Criterios de preselección*

España no cuenta con criterios de preselección para la asignación de su asistencia.

3.2.2. *Criterios de asignación:*

En el Plan Maestro se establecen los criterios para la asignación de asistencia por parte de España:

- Bajos niveles de desarrollo, evaluados de acuerdo a una serie de índices, incluidos los niveles de ingresos, pero también el desarrollo humano, etc.
- El compromiso de los gobiernos de los países beneficiarios con la reducción de la pobreza.
- La ventaja comparativa de España (por ejemplo, sus antecedentes de interacción con el país beneficiario y su conocimiento del mismo)
- Acuerdos o tratados de cooperación entre España y el país beneficiario

En el Plan Maestro se establece el propósito de España de aumentar la proporción de asistencia destinada a los países menos adelantados al 20% de la AOD (en el período 2003-2004 la asistencia recibida por esos países fue equivalente al 14,5% de la AOD).

España ha identificado varios países que considera prioritarios y para los cuales se están elaborando Documentos Estratégicos de País (SCD en inglés) (véase un informe general sobre los SCD disponibles en MAE (2007)):

- América Latina: Bolivia, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú
- Zagreb, Medio y Cercano Oriente: Argelia, Marruecos, Mauritania, los Territorios Palestinos, la población del Sahara (Sahara Occidental) y Túnez.
- África Subsahariana: Angola, Cabo Verde, Mozambique, Namibia y Senegal
- Asia y el Pacífico: Filipinas y Vietnam

El propósito de España es asignar a estos países prioritarios hasta el 70% de la AOD bilateral y por lo menos el 40% a América Latina.

España también identifica varios “países que requieren atención especial” por enfrentar problemas particulares de conflictos o gobernanza:

- América Latina: Colombia y Cuba
- Medio Oriente: Irak, Líbano y Siria
- África Subsahariana: Rep. Dem. del Congo, Guinea Ecuatorial, Etiopía, Guinea-Bissau y Sudán

- Asia y el Pacífico: Afganistán, Camboya, Timor Oriental y los países del Sudeste Asiático que sufren las consecuencias del tsunami de 2004
- Europa Central y Oriental: Albania y Bosnia-Herzegovina

España también ha identificado un número de “países preferenciales” en los que la asistencia se centrará en regiones o grupos particulares. Como se indica más adelante, se trata mayormente de países de grandes y medianos ingresos:

- América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá, Uruguay y Venezuela
- Medio Oriente: Egipto y Jordania
- África Subsahariana: Santo Tomé y Príncipe y Sudáfrica
- Asia y el Pacífico: Bangladesh y China
- Europa Central y Oriental: países de ingresos medios-bajos candidatos a ser miembros de la Unión Europea, y aquellos que pueden necesitar una asistencia específica en el marco del Pacto de Estabilidad para Europa Sudoriental (Pacto de Estabilidad para Europa Sudoriental, 2007).

4) POLÍTICAS DE ASISTENCIA

4.1. Concesionalidad

Participación de las donaciones en los compromisos de AOD bilaterales (excluida la reestructura de la deuda)	77,4%
Componente de donaciones en los compromisos de AOD bilaterales a los países menos adelantados	98,0%

Fuente: datos de 2005-2006, CAD OCDE

Condiciones de los compromisos de AOD bajo la forma de préstamos:

Componente de donaciones	70,9%
Vencimiento promedio	23,2 años
Período de gracia promedio	9,4 años
Tasa de interés promedio	0,5%

Fuente: datos de 2006, CAD OCDE

4.2. Tipos de asistencia

Desglose de los distintos tipos de AOD (compromisos contraídos, a menos que se establezca lo contrario):

	US\$ millones	% de desembolsos/compromisos de AOD bilateral bruta
Cooperación técnica independiente (desembolsos)	438	19,2%
Apoyo presupuestario general	11	0,4%
Proyectos y programas sectoriales (incluida cierta medida de cooperación técnica)	571	25,0%
Acciones vinculadas a la deuda	526	23,0%
Ayuda alimentaria para el desarrollo	29	1,3%
Otra asistencia en productos básicos	5	0,2%
Emergencia y socorro (desembolsos)	99	4,3%

Fuente: datos de 2006, CAD OCDE

Nota: el desglose de los distintos tipos de asistencia que presenta el cuadro se extrajo de diversas fuentes de datos del CAD/OCDE. Por ende, las cifras de la última columna no suman 100%.

Hasta la puesta en vigor del Plan Maestro, España solamente aplicaba modalidades de AOD vinculadas a proyectos y a asistencia técnica (AT). Sin embargo, actualmente se encuentra comprometida en el uso continuo de una gama de instrumentos de asistencia que incluyen el apoyo presupuestario, iniciativas multisectoriales. En el corto plazo las iniciativas multisectoriales y el apoyo presupuestario se utilizarán principalmente en aquellos países donde otros donantes ya hayan aplicado tales sistemas. Actualmente, España solamente presta apoyo presupuestario general a Mozambique.

El Indicador 9 de París, que mide el porcentaje de iniciativas basadas en programas (PBA) como parte de la cartera total de asistencia de un donante, señala que las mejores prácticas se registran en Albania (97%), Marruecos (79%) y Sudán (72%). Las autoridades públicas de los países HIPC indican que el mejor desempeño de España tiene lugar en Bolivia, Mauritania y Mozambique, donde aproximadamente un tercio de la asistencia se basa en programas.

La asistencia para proyectos se usará cuando: ‘...se ajuste a las prioridades nacionales, sea solicitada por el país y se formule, ejecute y evalúe principalmente por parte de personal nacional, con la cooperación, si es necesaria, de técnicos y expertos externos. Más aún, es esencial que tales proyectos sean coincidentes con otras iniciativas de desarrollo emprendidas en el país, ya sea en la esfera sectorial (iniciativas sectoriales) o a un nivel más amplio (Estrategias de reducción de la pobreza)’ (MAE, 2005a, p. 90). Los criterios españoles para el uso de los diferentes instrumentos de asistencia se define con mayor detalle en la Sección 6 del Plan Maestro (MAE, 2005a).

Según la encuesta de la Declaración de París, las prácticas óptimas con respecto a la alineación de la cooperación técnica con las estrategias y planes locales (Indicador 4 de París) se registran en Bolivia, Republica Dominicana y Marruecos (alineación del 100% en todos).

4.3. Canales de asistencia

En 2007, España asignó alrededor del 53% de su AOD a través de organismos multilaterales, como consecuencia de haber triplicado (en términos absolutos) sus aportes a tales instituciones a partir de 2004. De los fondos que España asignó a organismos multilaterales en 2007, el 39% se destinó a Naciones Unidas, el 23% a la Comunidad Europea y el 4% a los bancos regionales de desarrollo (al momento de elaborarse este perfil no se disponía de datos sobre los aportes de España a la AIF en 2007, pero en 2006 los mismos representaron el 13% de la AOD multilateral española).

En el pasado una gran parte de la asistencia española se canalizaba de manera extrapresupuestaria. No obstante, en su calidad de miembro de la UE, en 2005 España asumió en París el compromiso de canalizar el 50% de la asistencia de gobierno a gobierno a través de los sistemas nacionales. En el Plan Maestro se incluye el compromiso de utilizar en lo posible los procedimientos del país beneficiario: ‘Para

reducir la carga administrativa derivada de la asistencia para el desarrollo en los países donde actúa, la Cooperación Española se adaptará, en la medida de lo posible, a los procedimientos vigentes en tales países.’ (MAE, 2005a).

4.4. Sectores y proyectos

Sector	% de AOD bilateral (compromisos)
Infraestructura social y administrativa	33,2%
de la cual: educación	9,6%
salud	4,6%
población	1,8%
agua potable y salubridad	3,0%
gobierno y sociedad civil	8,1%
Infraestructura económica	14,9%
de la cual: transporte y comunicaciones	8,4%
energía	2,1%
Producción	5,4%
de la cual: agricultura	3,2%
industria, minería, construcción	1,8%
comercio y turismo	0,4%
Multisectorial	7,6%
Asistencia para programas	1,7%
Acciones relativas a la deuda	25,3%
Ayuda de emergencia	5,9%
Gastos administrativos	4,4%
Otros no especificados	1,6%

Fuente: datos de 2006, CAD OCDE

Históricamente España ha centrado su asistencia en las áreas de energía, transporte, pesca, salud y educación. Sin embargo, en el Plan Maestro se identifican los siguientes sectores como prioritarios para la asistencia española:

- Gobernanza democrática, participación pública y desarrollo institucional.
- Cobertura de las necesidades sociales.
- Promoción de las estructuras económicas y empresariales.
- El medio ambiente.
- Cultura y desarrollo.
- Perspectiva de género y desarrollo.
- Prevención de conflictos y fortalecimiento de la paz.

En el Plan Maestro se detallan las prioridades dentro de cada uno de estos sectores.

En los próximos años España incrementará su financiamiento destinado en particular a los servicios sociales básicos; en el Plan Maestro se asigna como mínimo el 20% del presupuesto a tales fines.

4.5. Flexibilidad

No se dispone de información que indique si España cuenta con reservas de contingencia o un presupuesto adicional de rápido desembolso o alguna forma de apoyo a las balanzas de pago. Entre los gobiernos de países HIPC, los que reciben el mayor volumen de asistencia basada en programas son también los que indican el nivel más alto de flexibilidad.

4.6. Previsibilidad

Históricamente los procedimientos de desembolso han sido engorrosos y han debilitado la capacidad de realizarlos según lo planeado, pero actualmente esta situación está cambiando. Por ejemplo, una de las características de los acuerdos de cooperación de España es que implican un compromiso que abarca varios ejercicios económicos, hasta un máximo de cuatro años (MAE, 2005a, p92). Los Documentos Estratégicos por País normalmente abarcan un período de tres años. No queda totalmente claro cómo este sistema de programación se ajustará al ciclo presupuestario del país beneficiario.

El Indicador 7 de París (la relación entre los desembolsos registrados por el gobierno y la asistencia programada por los donantes) señala que la asistencia española más predecible es la destinada a Nicaragua (70%), Senegal (61%) y Afganistán (58%). Los gobiernos de los países HIPC indican que en Bolivia toda la asistencia forma parte de un marco multianual, y que lo mismo sucede con su mayor parte en Nicaragua y Honduras. La mayoría de los países HIPC también señalan que el 75% o más de la asistencia se desembolsan en el año previsto.

4.7. Condicionalidad

A partir de fines de 2006, España no solicita condicionalidad económica alguna. Sin embargo, con la incorporación del apoyo presupuestario y sectorial, es probable que se suscriban acuerdos con donantes múltiples mediante fondos comunes, como ya sucede en el caso del Marco de Evaluación del Desempeño (PAF) en Mozambique. No obstante, puesto que España limita sus condiciones de apoyo presupuestario a las establecidas en el PAF, no se las considera muy engorrosas.

4.8. Diálogo en términos de políticas

El Plan Maestro compromete a España a ‘participar activamente en las reuniones del Grupo Consultivo que se organicen en los países asociados’ (MAE, 2005a). Hasta el momento actual no ha desempeñado ningún papel activo en el diálogo con las IBW en términos de políticas pero se prevé que esa participación se incremente teniendo en cuenta el nuevo apoyo presupuestario planificado.

A este respecto, los gobiernos de los países HIPC indican que la participación de España en el diálogo sobre políticas es más intensa en Mozambique, seguido por Bolivia y Ghana. En Mozambique se considera que sus desembolsos no están condicionados a los de las IBW.

5) PROCEDIMIENTOS DE ASISTENCIA

5.1 Condiciones previas

Para sus países prioritarios, España formula Documentos de Estrategia por País que cubren un período de tres años. Se puede acceder a estos documentos en MAE (2007).

Cuando la mayor parte de la asistencia se ejecutaba fuera del presupuesto, los gobiernos no tenían gran participación en ninguna condición previa, que eran gestionadas por unidades ejecutoras de proyectos paralelas. Sin embargo, en el caso de la asistencia que se canaliza a través del presupuesto, España por lo general insiste en la apertura de una cuenta especial, un dictamen legal y fondos de contrapartida, a

pesar de que se ha comprometido a racionalizar la intervención de las PIU como parte de los compromisos contraídos con la UE en París.

España mantiene un número considerable de PIU pero en un número limitado de países, como lo demuestra el Indicador 6 de París. No se informó la presencia de PIU en 15 de los 25 países encuestados incluidos Afganistán, Marruecos y Nicaragua. En lo que concierne a la evidencia de fondos de contrapartida, la encuesta del PFC HIPC indica que en Ghana no se exigen fondos de contrapartida, pero aún se los usa con mucha frecuencia en los países latinoamericanos. En Ghana el número y el tipo de condiciones previas (indicador del PFC HIPC) son menos complejos, pero resultan bastante onerosos en otros países.

5.2 Métodos de desembolso

Los métodos de desembolso varían considerablemente. En el caso de la ayuda condicionada, la mayor parte de los pagos se realiza directamente a las empresas españolas.

Según los gobiernos de los países HIPC, España prácticamente no utiliza métodos de pago adelantado en efectivo, por lo cual recibe un puntaje muy bajo en tal sentido. Sin embargo, algunos países logran reducir los retrasos provocados por los métodos de desembolso (por ejemplo, Ghana y Mauritania).

5.3 Procedimientos de desembolso

En general, España exige un número considerable de procedimientos de desembolso (bancarios, contables, de auditoría) además de los que aplica el país beneficiario. Tradicionalmente no canaliza sus recursos a través de los sistemas de gestión de las finanzas públicas del país beneficiario (Indicador 5a de París). Según la encuesta de París, las prácticas óptimas en este sentido se registran en Afganistán y Haití (100%). De acuerdo con el análisis de los gobiernos de los países HIPC, Ghana informa la aplicación de solamente dos procedimientos adicionales a los del gobierno. Los países HIPC también informan sobre retrasos considerables provocados por estos procedimientos.

5.4 Procedimientos de adquisición

El CAD informa que en 2006 el 17,2% de la asistencia de España aún era condicionada.

El Fondo de Asistencia para el Desarrollo (FAD) es un importante instrumento dentro de la cartera de asistencia de España (en 2004 desembolsó 560 millones de euros) y proporciona créditos a las exportaciones poco costosos, generalmente sujetos a la adquisición de bienes o servicios a empresas españolas. La mayoría de la asistencia de AEI es no condicionada. En MAE (2005a) se establece el compromiso de eliminar el condicionamiento de toda la ayuda humanitaria.

El análisis de los gobiernos de los países HIPC también indica que España condiciona importantes proporciones de su asistencia (ya sea de manera informal o adjudicando contratos "no condicionados" a empresas españolas). Los retrasos provocados por las adquisiciones también son considerables. Según la encuesta de París, España canaliza la mayor parte de su asistencia a través de los sistemas de adquisiciones de los países

beneficiarios (Indicador 5b de París) en la República Dominicana, Marruecos, Filipinas (100% en todos), Cabo Verde (97%) y Haití (94%).

5.5 Coordinación

En el Plan Maestro se incluye el compromiso de armonización con otros donantes. Como miembro de la UE, en 2005 España se comprometió en París a reducir en un 50% el número de misiones e informes analíticos no coordinados.

De acuerdo con los Indicadores 10a y 10b de París, todas las misiones y estudios analíticos realizados en Haití se llevaron a cabo en forma conjunta con otros donantes. Con respecto a las misiones conjuntas, las mejores prácticas se registraron en Vietnam y Mauritania (100%), y en lo que concierne a trabajos analíticos conjuntos, en Honduras y la República Democrática del Congo (100%).

Principales fuentes de consulta (todas las fuentes de Internet citadas se consultaron el 28 de agosto de 2008)

AECI (2007) Oficinas Técnicas de Cooperación, en:
www.aeci.es/02exterior/despliegue-otc.htm

Calvo, Ana Isabel Barrau (2003), *Conditionnalités de l'aide publique au développement: Analyse comparative à trois échelons de gouvernance (Lleida, Catalogne, Espagne)* (Condicionalidades de la asistencia pública para el desarrollo: análisis comparativo de tres etapas de gobernanza (Lleida, Cataluña, España), *Série Master of Science* N° 54, en: <http://ressources.iamm.fr/theses/54.pdf>

DAC (2002), *Spain – Development Assistance Committee Peer Review** (España - Evaluación recíproca del Comité de Asistencia para el Desarrollo), en:
www.oecd.org/infobycountry/0,3380,en_2649_34603_1_70399_119663_1_1,00.html

DAC (2006), *Simulation of DAC Members' Net ODA Volumes in 2006 and 2010* (Simulación de los volúmenes netos de la AOD de los miembros del CAD en 2006 y 2010), en: www.oecd.org/dataoecd/57/30/35320618.pdf

MAE (2005a), *The Master Plan for Spanish Cooperation 2005-2008* (El Plan Maestro de la cooperación española), en:
www.mae.es/NR/rdonlyres/00C3BE46-A90C-4582-83EE-5699398FE8C6/0/Plan_Director_Ing.pdf

MAE (2005b), *España hacia Asia y el Pacífico Plan de Acción 2005-2008*, en:
www.mae.es/NR/rdonlyres/42286736-D493-4D69-8FC3-7A340B2E0F33/0/plan_accion_asia2005.pdf

MAE (2006), *Africa Plan 2006-2008 – Executive Summary* (Plan para África 2006-2008 – Resumen Ejecutivo), en:
www.mae.es/es/Home/20060605_planafricaingles.htm

MAE (2007) ,Publicaciones, en:

www.mae.es/en/MenuPpal/Cooperacion+Internacional/Publicaciones/

SECI (2007), Estructura de la SECI, en:

www.mae.es/es/MenuPpal/Cooperacion+Internacional/Estructura+de+la+SECI/

Stability Pact for South-Eastern Europe (2007), About the Stability Pact (Pacto de Estabilidad para Europa Sudoriental (2007), Sobre el Pacto de Estabilidad), en:

www.stabilitypact.org/include/subcat5_1.asp

**N del T: la expresión "peer review" (de la cual no se dispone de una traducción oficial al español) identifica el examen crítico que los miembros del CAD realizan sobre las políticas de cooperación para el desarrollo de cada uno de los demás miembros. Se ha decidido utilizar la expresión "evaluación recíproca".*