



**La política española de cooperación al
desarrollo hacia África.**

Recomendaciones para afrontar los retos pendientes

Miguel A. Lombardo

Erika M. Rodríguez

Documento de Trabajo N° 68/2012



<http://www.falternativas.org/opex/documentos/documentos-de-trabajo>

Panel África Subsahariana

Coordinador: Manuel de la Rocha Vázquez

Miguel Ángel Lombardo

Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología. Ha sido Asesor Regional en el Bureau de África del PNUD, en Nueva York, y Coordinador de la Estrategia de Gobernabilidad Democrática de la Cooperación Española para DGPOLDE (MAEC). Entre los años 2001 y 2004 fue Director de la oficina de la ONG española Solidaridad Internacional en Guatemala. Ha sido consultor para diversas instituciones nacionales y organismos internacionales y profesor asociado de Ciencia Política en la Universidad Complutense de Madrid, donde realiza actualmente su tesis doctoral sobre el fenómeno de la violencia y su relación con los procesos de fragmentación del Estado.

Erika María Rodríguez Pinzón

Erika Rodríguez es socióloga de la Universidad Nacional de Colombia, especializada en economía y relaciones internacionales y candidata a doctora por la Universidad Autónoma de Madrid. Ha trabajado en la coordinación y gestión de proyectos de la cooperación española, asimismo, ha participado en procesos de evaluación institucional y de políticas públicas, a nivel local y nacional. Ha coordinado diferentes programas de formación y redes de investigadores en economía, gestión de la innovación y estudios latinoamericanos. Además de su experiencia profesional, cuenta también con una larga experiencia en investigación, ha publicado artículos académicos y de prensa, ha participado en libros y publicaciones colectivas y ha sido ponente en numerosos congresos internacionales en temas de relaciones internacionales, seguridad, desarrollo y relaciones Unión Europea-América Latina.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

ISBN: 978-84-92957-88-0

© Fundación Alternativas

© Miguel Ángel Lombardo, Erika María Rodríguez Pinzón

Glosario

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ANG	Acuerdos de Nueva Generación
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo (OCDE)
CAP	Proceso de Llamamientos Consolidados
CEDEAO	Comunidad de Estados de África Occidental
DEP	Documento de Estrategia País
DGPOLDE	Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo
ECOWAS	Comunidad Económica de Estados de África Occidental
FAD	Fondo de Ayuda al Desarrollo
FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura
GAFFSP	Global Agriculture and Food Security Program
GFATM	Fondo Mundial para la Lucha contra el VIH/ SIDA, la Tuberculosis y la Malaria
GFRP	Global Food Response Program
IED	Inversión Extranjera Directa
IHP	Iniciativa Contra el Hambre y la Pobreza
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
MEH	Ministerio de Economía y Hacienda
MITC	Ministerio de Industria, Turismo y Comercio
NEPAD	Nueva Alianza para el Desarrollo de África
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OCHA	Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIF	Organismos Internacionales Financieros
ONG	Organización No Gubernamental
OFIMUDES	Organizaciones Financieras Multilaterales para el Desarrollo
OMUDES	Organizaciones Multilaterales para el Desarrollo
OTC	Oficina Técnica de Cooperación
PACI	Plan Anual de Cooperación Internacional
PA	Plan África
PAI	Programa Ampliado de Inmunizaciones
PIB	Producto Interior Bruto
PMA	Países Menos Adelantados
PNB	Producto Nacional Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
REVA	Retorno a la agricultura (Retour Vers l'Agriculture)
SECI	Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional
SWAP	(Sector Wide Approach) Enfoque Sectorial
UA	Unión Africana
UE	Unión Europea
WFP	Programa Mundial de Alimentos

Abstract

El documento analiza desde un punto de vista regional el papel de la Cooperación Española en África Subsahariana, especialmente durante la ejecución del II Plan Director 2005 - 2008 y el inicio del III Plan Director 2009 - 2012, con atención en los temas de pertinencia, coherencia y eficacia de la ayuda. En un contexto internacional caracterizado por crisis políticas regionales (incluyendo las recientes del Norte de África) y crisis financieras globales se exponen algunos indicadores generales sobre la pobreza, los principales donantes en África Subsahariana, los países receptores, la evolución de la Ayuda Oficial al Desarrollo y sus vínculos con la Inversión Extranjera Directa - IED, para trazar desde esta perspectiva la justificación de la Cooperación Española en la región.

En segundo lugar, se formulan cuestiones relativas a la planificación, la selección de las prioridades geográficas, la variabilidad de los montos asignados a cada sector, así como el peso de los instrumentos bilaterales, regionales y multilaterales, con el fin de examinar la existencia de objetivos comunes y coherencia interna en la política de cooperación con África subsahariana.

En tercer lugar, se exponen argumentos sobre la forma en que se aplicó esta política en las áreas de paz y prevención de conflictos, migraciones y desarrollo, y seguridad alimentaria, con el objetivo de trazar denominadores comunes que den cuenta de la eficacia de la misma.

Por último, si bien el análisis de todo el documento es global, las recomendaciones pretenden ser específicas, y apuestan por re-enfocar las políticas desde un enfoque muy práctico—y más teniendo en cuenta las limitaciones de la crisis financiera—; una actuación más audaz, con base a indicadores reconocidos internacionalmente, que permitan un mejor seguimiento y posicionamiento regional, más coordinación con otros donantes, para que la ayuda sea más eficaz y genere al mismo tiempo una nueva proyección de España en la región subsahariana.

Resumen Ejecutivo

En el actual contexto de globalización y flexibilización de la estructura global, las fuerzas que se consideraban instituciones determinantes del desarrollo económico y político tales como los sindicatos, los partidos políticos o los bancos centrales están siendo erosionadas y sustituidas por capacidades tales como el acceso o disponibilidad de recursos energéticos, materias primas o bajos costes laborales, algunos países africanos han contado con ventajas que, a pesar de la debilidad de sus instituciones les ha permitido situarse entre los primeros receptores de Inversión Extranjera Directa (IED) del mundo. Pero no solo les hizo objetivos estratégicos de la IED, esta en muchos casos vino acompañada de Ayuda Oficial al Desarrollo. Tal como lo indican los datos que se han tratado en este informe, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) para África se concentró en la última década en aquellos países que más IED recibieron, lo cual afectó negativamente a los Países Menos Adelantados (PMA). Es decir, que para los principales donantes en África, ayuda e inversión van de la mano, o dicho de otro modo, para los principales donantes, los países que resulten más atractivos en términos de IED podrían ser también más activos en términos de AOD. Las preguntas, por tanto, que guiaron la realización del informe fueron: ¿Era este el caso de España? ¿Cuál había sido la pertinencia de la política de cooperación hacia África Subsahariana en la primera década del siglo XXI?

Inmediatamente después de que el gobierno socialista de José Luis Rodríguez Zapatero asumiera el compromiso ante la sociedad española de incrementar los recursos de AOD, con la meta de llegar al 0,7% en el 2012, se pusieron en marcha los dos principales ejercicios de planificación con implicaciones para África Subsahariana: la conceptualización del II Plan Director 2005-2008, que marcaba las líneas de actuación y prioridades geográficas de la cooperación española en el mundo, y el Plan África 2006-2008, que pretendió definir las directrices de política exterior con una visión global que iba desde la cooperación hasta la política de defensa para toda la región. Estos dos ámbitos, cooperación y política exterior, si bien debían ser complementarios -más aún, aprovechando la mejora en los instrumentos de planificación y evaluación que se habían puesto en marcha- no lograron articularse de forma coherente.

La combinación de instrumentos y el crecimiento de los fondos de AOD en España llevó a utilizar planteamientos muy diversos: desde la adjudicación del 20% a los Países Menos Avanzados (PMA), hasta el fortalecimiento de las instituciones regionales para favorecer el comercio en países que no son parte del Plan Director. Ahora bien, en cuanto a las prioridades geográficas, el hecho de trazarlas sobre un gran número de países no es algo exclusivo de la región subsahariana. De hecho, tal y como señalan algunos autores, desde 2001 más de 100 países han sido receptores de AOD de España. A esta dispersión geográfica se suma la multitud de agentes oficiales que actúan en el sistema de la ayuda español -que incluye Ministerio de Economía y Hacienda, Ministerio de Comercio, Comunidades Autónomas, Ayuntamientos y Universidades.

Con la entrada en vigencia del III Plan Director 2009-2012, España empieza a distinguirse definitivamente como uno de los actores más activos en la cooperación africana en el contexto internacional por volumen de ayuda destinado a esta región, convertido en el

área de cooperación prioritaria española al pasar de una aportación del 13% en 2004 al 30% de la AOD total bruta en el 2009. La apertura de algunas OTCs se realiza de forma precipitada, y algo similar ocurre con la asignación de fondos: dos años después de haberse convertido en "país programa" se abrió una OTC en 2003 en la misión diplomática permanente de España en Dakar y, ese mismo año, Senegal se convirtió en el principal receptor de fondos españoles en África Subsahariana, ascendiendo el volumen AOD bilateral bruta desembolsada en un 293% respecto al año anterior.

Otros fondos también aparecieron repentinamente, como fue el caso del Fondo del Agua de América Latina, que supuso una inyección presupuestaria geográfica tan desproporcionada que hacía pensar que los problemas del agua y saneamiento se habían acabado en el resto del mundo, especialmente en África Subsahariana. Daba la impresión de que en sectores como éste y otros tales como el de Infraestructuras y Servicios Económicos, los instrumentos utilizados no evolucionaban de manera proporcional y de acuerdo con las necesidades encontradas en cada región. Esta evolución sectorial no es más que un reflejo de las dificultades encontradas por unos y otros sectores para definir el objetivo común de una política de cooperación y una acción exterior en África desde España.

Al mismo tiempo que aumentaba la AOD bilateral y la cantidad de agentes involucrados en ella, fue aumentando de forma muy pronunciada la cooperación multilateral, lo cual pretendía ser una forma de ligarse a la agenda internacional de cooperación. A esto se añadían las contribuciones a instituciones regionales, tales como la Unión Africana (UA), la Nueva Iniciativa para el Desarrollo de África (NEPAD) y a través de la participación en Fondos y Programas Globales para la consecución de los ODM. Pero tras los incrementos de los fondos multilaterales también había razones políticas, entre ellas la creciente disponibilidad de fondos -a pesar de no contar con un desarrollo institucional y en terreno adecuado para ejecutar el presupuesto por la vía bilateral, la búsqueda de una mayor visibilidad internacional en las grandes cumbres a través de grandes anuncios de fondos en los que España se constituía como el mayor donante, o la respuesta a los problemas que estaban condicionando la política interna en España, en particular, la denominada "crisis de los cayucos".

A pesar de ser minoritaria en el conjunto del total de entradas de extranjeros a España, la llegada de inmigrantes africanos logró ocupar grandes titulares y generó una presión social y política muy relevante. Esta presión se vio reflejada en El Plan África I (2006-2008) (PAI) y por este motivo el documento recibió duras críticas desde el ámbito de la cooperación al desarrollo. La importancia de la política migratoria queda confirmada si se analiza el peso de los acuerdos relacionados con la migración que se firman a lo largo del periodo; doce en materia de migración, frente a tres en materia de cooperación. La política migratoria copó así el ámbito de acción de la política de ayuda al desarrollo, generando una confusión entre los fondos que se destinan a la lucha contra la pobreza y los que se destinan a cumplir con las prioridades españolas en materia de control de fronteras, mermando así la eficacia de la primera.

Por otro lado, al analizar el sector de Paz y Prevención de conflictos, que es uno de los temas críticos para la cooperación con África Subsahariana, se observa que los desembolsos de fondos a los Organismos Multilaterales de Desarrollo (OMUDES) se

realizaban en un solo giro en lugar de planificarlos en desembolsos menores a lo largo de un mayor periodo de tiempo, lo cual se justificaba principalmente por el imperativo de cumplirlos objetivos de AOD marcados a nivel político. De no haber tenido esta limitación –el cumplimiento de metas anuales que no se ajustaban a las capacidades del sistema para darles seguimiento y planificación- se podría haber realizado un mejor seguimiento de los recursos y ajustar las necesidades presupuestarias a la ejecución del proyecto y a las capacidades de ejecución de las contrapartes. El mismo problema se ha podido identificar en el sector de seguridad alimentaria. España hizo un esfuerzo significativo para aumentar su aporte en el fomento de la agricultura y la lucha contra el hambre, lo cual le permitió consolidarse en 2008 como el quinto donante de este sector en el CAD. Sin embargo, esto se hizo en medio de una debilidad de los mecanismos de apoyo a programas y presupuestario en este sector a nivel bilateral, y con el protagonismo de los mecanismos multilaterales, en especial las contribuciones al Programa Mundial de Alimentos (PMA), y las contribuciones a las organizaciones regionales africanas con las que no se tenía una fuerte experiencia previa fuera de áreas muy reducidas, como fue el caso de CEDEAO.

El documento concluye con un conjunto de recomendaciones específicas sobre los retos pendientes de la Cooperación Española en África Subsahariana.

Índice

Resumen Ejecutivo.....	4
1. Análisis del contexto.....	11
1.1 Crecimiento económico y autonomía política	11
1.2 Concentración de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) e Inversión Extranjera Directa (IED)	14
1.3 Un interés creciente de España en África Subsahariana	18
2 La inserción del modelo español en la agenda internacional de cooperación con África Subsahariana.....	20
2.1 Planificación	20
2.2 Evolución según sectores de intervención	28
2.3 Actores.....	31
3 El enfoque político vs. la eficacia: migración y desarrollo, fondos regionales y seguridad alimentaria	35
3.1 Migraciones y desarrollo.....	37
3.2 Construcción de la paz y otras contribuciones a fondos o programas regionales	40
3.3 Seguridad Alimentaria	43
4 Conclusiones y recomendaciones.....	45
Bibliografía.....	49
Anexos, Anexo 1 AOD Bilateral Bruta por Agentes / Instrumentos.....	52
Listado de entrevistas.....	54

Índice de tablas

Tabla 1. Las Diez Economías de mayor crecimiento.....	12
Tabla 2: Los diez principales países receptores de AOD en África	16
Tabla 3: Total AOD Bruta de España por distribución geográfica	19
Tabla 4: Evolución de los documentos de la cooperación española al Desarrollo ...	20
Tabla 5. AOD Española dirigida a países de África Subsahariana	23
Tabla 6: Ayuda Oficial al Desarrollo Española, dirigida a países de África Subsahariana	25
Tabla 7 Debilidades de los Planes Directores para la aplicación de la Declaración de París, según DGPOLDE	36
Tabla 8: Acuerdos Migratorios y de cooperación al desarrollo entre el Estado español y los países Frontera Sur de África Occidental.....	38
Tabla 9: AOD española en África Subsahariana para “Construcción de la paz”	40
Tabla 10. Fondo de Gobernabilidad Democrática para 8 países de África Occidental Temáticas de Reforma de la Administración Pública, Acceso a la Información y E-Gobierno:	42

Índice de Gráficos

Gráfico 1: Evolución de la Incidencia de Pobreza Extrema (menos de 1.25 \$ por día) en países de África Subsahariana	13
Gráfico 2: Los diez principales países receptores de IED en África, 2009 y 2010 (En miles de millones de dólares)	15
Gráfico 3: Evolución de la AOD dirigida a países de asociación amplia en África Subsahariana (en millones de dólares USA)	26
Gráfico 4: Evolución AOD Bilateral bruta 2004–2009 Sector Agua y Saneamiento..	28
Gráfico 5: Evolución AOD Bilateral bruta 2004 – 2009 Sector Infraestructuras y Servicios Económicos	29
Gráfico 6: Evolución AOD Bilateral bruta 2004-2009 Sector Educación	29
Gráfico 7: Evolución AOD Bilateral bruta 2004–2009 Sector Igualdad de la Mujer..	30
Gráfico 8: Evolución Sectorial AOD Bilateral bruta dirigida a África Subsahariana 2004 - 2009.....	30
Gráfico 9: Evolución de la AOD Bilateral bruta entre los organismos donantes Españoles 2004 – 2009.....	31
Gráfico 10: Evolución de la AOD Bilateral bruta Del MAEC y el MEH 2004-2009....	32
Gráfico 11: Modalidad de AOD Española en África Subsahariana 2006-2010 Bilateral / Multilateral	33

1. Introducción

El objeto de este documento es realizar un análisis general sobre las principales características y la evolución de la cooperación española en África Subsahariana en los últimos años. Es un trabajo de selección y de análisis, más que de sistematización o de evaluación, y que nace de la hipótesis de que si bien África ocupa un papel prioritario en la política española de Cooperación al Desarrollo se trata de una prioridad que convive con paradojas que posiblemente debilitan el impacto y condicionan sus resultados. Según datos de la OCDE, España ha aumentado los aportes de ayuda oficial al desarrollo dirigida al África Subsahariana en los últimos años de aprox. 102 millones de dólares en 2001, a 549 millones de dólares en 2007. Es un ritmo incluso más rápido que el crecimiento global de los compromisos de AOD por parte de los países de la OCDE hacia la región, ya que estos pasaron de casi 9.000 millones de dólares en 2001 hasta los más de 25.000 millones de 2007. Sin embargo, ni la Comunidad Internacional responde a sus compromisos de financiación (tal como se acordaron en la reunión del G8 en Gleneagles en 2005), marcados en 61.500 millones de dólares en 2009, ni España está entre los primeros donantes en África Subsahariana.

El estudio se centra en el período de gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, y más concretamente en el desarrollo del II Plan Director de la Cooperación Española (2005 – 2008) y el inicio del III Plan Director (2009 – 2011), y tiene como objetivos específicos, analizar si el incremento de la AOD española hacia África Subsahariana se ha acompañado de una estrategia coherente, tanto sectorial como geográficamente. Se pretende revisar si se han seguido los consensos internacionales en cuanto a la eficacia de la ayuda, así como valorar si el incremento de la ayuda ha venido acompañado de una mejora de las capacidades de gestión, seguimiento y evaluación. No es posible observar esto país por país, ni tampoco trazar mapas de seguimiento que nos permitan obtener un análisis cuantitativo de toda la región, por ello se han seleccionado los temas desde una perspectiva global. Así, por ejemplo, se valora la pertinencia de la cooperación española en África en función de la justificación que se observa en otros modelos de cooperación. Se analiza la coherencia de políticas en función de las propias divergencias internas que se observan en el sistema de cooperación española o en función de la evolución de las tendencias sectoriales, participación de actores y uso de los distintos instrumentos, tales como el apoyo sectorial o las contribuciones a organismos multilaterales. Se apuntan,

para estimar la eficacia, datos de seguimiento sobre fondos regionales o la evolución de políticas cruciales en África subsahariana tales como migraciones y desarrollo, construcción de la paz y seguridad alimentaria. Se ofrece, en definitiva, una perspectiva regional sobre el momento en que se encuentra la cooperación española en la región subsahariana y se apuntan algunas ideas para racionalizar, dar más coherencia y sostenibilidad a un compromiso político futuro que quizá sea necesario mantener. Así lo indican tanto las condiciones positivas y perspectivas de crecimiento en la subregión, que exigen el acompañamiento de políticas exitosas, como las condiciones negativas de exclusión y pobreza extrema, que exigen renovar los compromisos internacionales y el apoyo a los PMA (Países Menos Adelantados).

Para la realización del estudio se han consultado fuentes directas e indirectas. Entre las primeras, se han tenido entrevistas con OTCs en África Subsahariana, responsables en los niveles de Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, DGPOLDE y AECID. Entre las segundas, se han tomado en consideración las estadísticas del CAD, los borradores de informes y estudios desarrollados por la Fundación Alternativas para los casos de Mali y Senegal, así como otros estudios producidos por centros de estudios especializados en las temáticas de cooperación y, en particular, con África Subsahariana.

1. Análisis del contexto

1.1 Crecimiento económico y autonomía política

En el contexto actual de globalización y crisis financiera, los países que no están en el ojo del huracán –que hoy por hoy parece cebarse en Europa- se encuentran en una posición ventajosa respecto de los demás, ya se trate de un país desarrollado o en desarrollo, ya sea América del Sur o África Subsahariana. La crisis financiera ha alterado todos los balances y ha consolidado como deudores a países que hasta hace relativamente poco tiempo eran los principales acreedores. Irlanda, Grecia, España, Italia y Portugal, se encuentran en períodos de crecimiento nulo cuando no entrando en peligrosas recesiones. La crisis empieza a tener un efecto sobre la demanda y el consumo dentro de la Unión Europea, y en sus relaciones con el resto del mundo. Hoy ser parte de la que antes se consideraba periferia es más ventajoso si cabe en un contexto de flexibilización, en el que las fuerzas que se consideraban instituciones determinantes del desarrollo económico y político -los sindicatos, los partidos políticos o los bancos centrales- están siendo erosionadas por otras tales como la capacidad de tener recursos energéticos, materias primas o bajos costes laborales.

Si examinamos el caso del Norte de África, donde ocurrieron revoluciones y cambios de régimen a pesar de las condiciones de crecimiento económico y autonomía política, se podría haber imaginado un período sin alteraciones en un continente que cuenta con el 97% de recursos mundiales de cromo, 85% de platino, 65% de oro, 70% de cacao, 50% de aceite de palma, 50% de manganeso, 25% de uranio, y más del 80 por ciento de las reservas globales del preciado coltán. Se podría haber pensado, de hecho, que no había vuelta atrás en un contexto de crecimiento económico en el que desde 1990 quince países subsaharianos han logrado mantener aumentos en el comercio y favorecer la Inversión Extranjera Directa; en esta década, seis de las economías que han crecido más rápido en el mundo son países de África Subsahariana. Esto no sólo ha permitido el crecimiento, fortalecido algunas divisas y equilibrios comerciales y presupuestarios, sino que ha dado cierto horizonte de futuro a algunas élites en países donde -al igual que ocurría antes en Libia, Egipto o Túnez- los cuestionamientos relativos al pluralismo o el respeto de los Derechos Humanos adquieren una menor dimensión frente a los intereses comerciales o los relativos a la de estabilidad en términos de prevención de conflictos y control migratorio.

Tabla 1. Las Diez Economías de mayor crecimiento

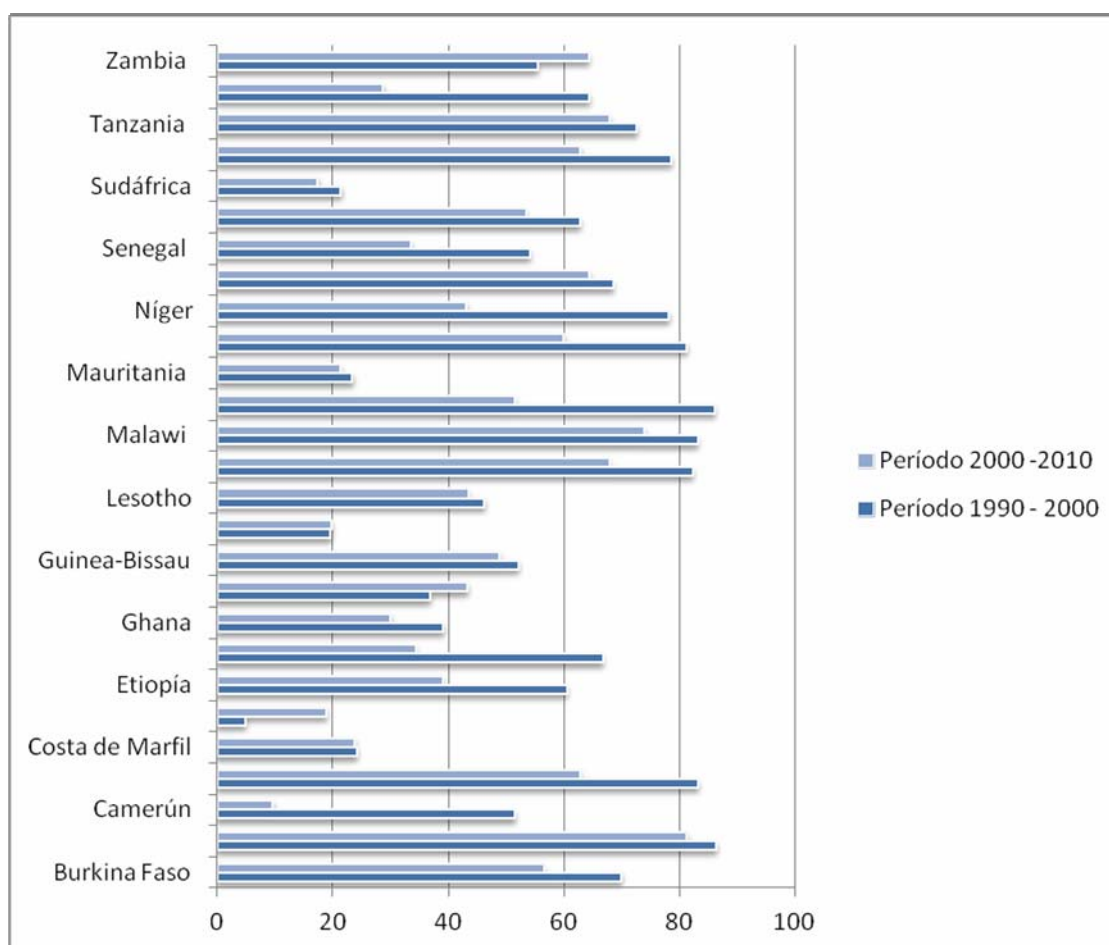
Media de crecimiento del PIB anual (%)			
<u>2001 – 2010</u>		<u>2011 - 2015</u>	
Angola	11,1	China	9,5
China	10,5	India	8,2
Myanmar	10,3	Etiopía	8,1
Nigeria	8,9	Mozambique	7,7
Etiopía	8,4	Tanzania	7,2
Kazajstán	8,2	Vietnam	7,2
Chad	7,9	Congo	7,0
Mozambique	7,9	Ghana	7,0
Camboya	7,7	Zambia	6,9
Ruanda	7,6	Nigeria	6,8

Fuente: *The Economist*. http://www.economist.com/blogs/dailychart/2011/01/daily_chart

Por otro lado, y en contraste, las tasas de pobreza siguen siendo las más altas en comparación con otras regiones del mundo. Según los datos y encuestas disponibles, el listado de países de África Subsahariana en los que más del 50% de la población vive con menos de 1.25 dólares al día (tasa de extrema pobreza) sería largo: Angola (54.3 % en el año 2000), Burkina Faso (56.5% en 2003), Burundi (81.3% en 2006), República Centroafricana (62.8% en 2008), Chad (61,9% en 2003), República Democrática del Congo (59.2% en 2006), República del Congo (54.1% en 2005), Liberia (83.7% en 2007), Madagascar (67.8% en 2005), Malawi (73.9% en 2004), Mali (51.4% en 2006), Mozambique (60% en 2008), Nigeria (64.4% en 2004), Ruanda (76.8% en 2005), Sierra Leona (53.4% en 2003), Suazilandia (62.9% en 2001), Tanzania (67.9% en 2007) y Zambia (64.3% en 2004). En lo que se refiere a la población que vive con menos de 2 dólares al día, de un listado de 48 países sólo en 8 casos el porcentaje no alcanza el 50% (Camerún, Cabo Verde, Costa de Marfil, Djibouti, Gabón, Kenia, Mauritania y Seychelles); en los otros cuarenta países el porcentaje de población que vive en la pobreza no sólo supera el 50 por ciento sino que llega a alcanzar en algunos casos entre el 80 o el 90 por ciento, como son los casos de Burkina Faso, Burundi, Chad, República Centroafricana, Liberia, Madagascar, Malawi, Mozambique, Nigeria, Ruanda, Suazilandia, Tanzania y

Zambia.¹ La evolución histórica de las tasas de pobreza en África Subsahariana de las dos últimas décadas muestra una tendencia positiva. En el Gráfico 1 se puede observar que países como Uganda, Níger, Senegal, Malí, Gambia, Etiopía o Camerún han reducido en porcentajes considerables las tasas de pobreza extrema. Estos avances no son tan notables, en cambio, en países como Burundi, Guinea Bissau, Tanzania, Sierra Leona, Nigeria, Malawi o Mozambique. A pesar de ello, basándose en las estimaciones de crecimiento económico para la región, se estima que la pobreza extrema caerá por debajo del 36% en toda la región².

Gráfico 1: Evolución de la Incidencia de Pobreza Extrema (menos de 1.25 \$ por día) en países de África Subsahariana



Fuente: Elaboración propia sobre datos de Banco Mundial, ADI (*African Development Indicators*) 2011. El gráfico excluye varios países de la región por no disponibilidad de datos para la comparación de ambos periodos

¹ BANCO MUNDIAL, ADI 2011 (*African Development Indicators*) disponible en http://siteresources.worldbank.org/INTAFRICA/Resources/ADI_2011-Chapter_3_Millennium_Development_Goals.pdf

² NACIONES UNIDAS, *The Millenium Development Goals Report 2011*, Pág. 7

El crecimiento económico y la evolución desigual de los avances para la reducción de la pobreza crean una pantalla que limita una visión crítica de la legitimidad de los medios y los fines de las elites políticas, fortaleciendo la falacia de que crecimiento económico es equivalente a desarrollo.

El norte de África ha sido un ejemplo de cómo el crecimiento económico parecía garantizar la estabilidad política, pero también de la fragilidad en la que se sustenta esta relación. Era posible hasta hace muy poco tiempo tener autonomía política en una región periférica, en la medida en que otras amenazas permitían flexibilizar también las opciones políticas, pero después de las revoluciones recientes ha quedado claro que estas variables podrían llevar hacia la democratización, tal y como sucedió en la tercera ola de democracias de América Latina. Es posible, por tanto, que por mucho que se cierren los espacios o que existan contextos económicos favorables para las élites, los efectos de la globalización y la modernización lleguen a África Subsahariana, bien en contextos de crecimiento, como ha ocurrido en el norte del continente, o bien de recesión, como ha ocurrido un poco más al norte, en el sur de Europa. Es posible que el huracán se extienda a otros lugares, y ese es el punto de partida desde el cual pretendemos introducir este análisis.

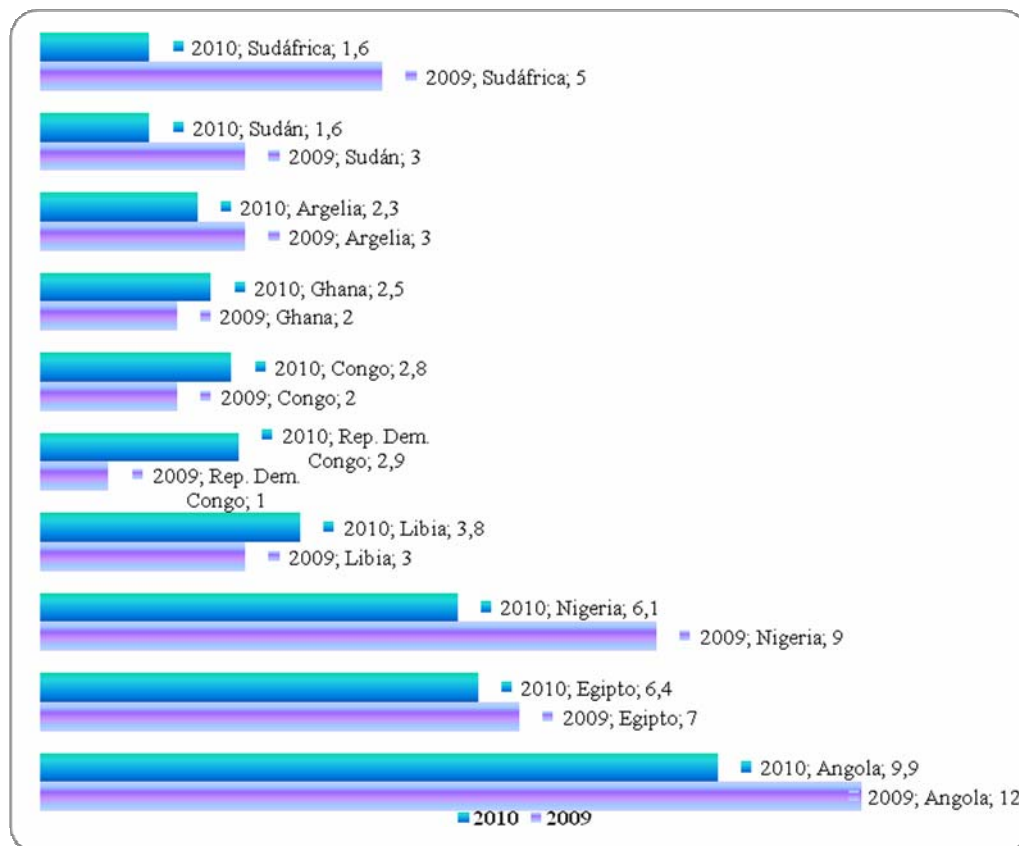
1.2 Concentración de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) e Inversión Extranjera Directa (IED)

Condicionada por un contexto de crisis al que ha seguido una contracción global de un 15%, por debajo del promedio anterior, en el año 2010 la Inversión Extranjera Directa (IED) en África se redujo en un 37% respecto al máximo de 2007³. Una contracción de IED muy significativa en países como Angola, Sudáfrica o Sudán (que en un año pasan de 12 mil a 9.9 mil, de 5 mil a 1.6 mil, y de 3 mil a 1.6 mil millones de dólares respectivamente), o en un país como Nigeria, donde hay un conflicto nacional abierto que ha provocado una pérdida de casi tres mil millones de dólares en IED).

³ UNCTAD (2011) Informe sobre las inversiones en el mundo. Panorama General. Formas No Accionariales de Producción Internacional y Desarrollo. NNUU. Nueva York y Ginebra

Gráfico 2: Los diez principales países receptores de IED en África, 2009 y 2010

(En miles de millones de dólares)



Fuente: UNCTAD, World Investment Report 2011

Cabría objetar que esta contracción no sea más que un fenómeno coyuntural (similar a lo ocurrido en los años 2002 y 2006) en un contexto de crecimiento de la IED en el que se ha pasado de menos de 5.000 millones de dólares en 2002 a más de 35.000 millones en 2008 (Flujos de inversión neta de la OCDE hacia África). En todo caso, por mucho que esto represente un incremento, no deja de ser un pequeño porcentaje: de hecho, en el año 2006, la IED en África subsahariana para el año 2006 representaba sólo un 1.6 por ciento del total mundial.

También se podían identificar ya entonces obstáculos estructurales tales como el bajo volumen y la baja diversificación sectorial de las corrientes de comercio e inversión intrarregionales⁴. La débil integración regional africana, en general, era y seguía siendo uno de los obstáculos del desarrollo en la región. Una integración regional que, ni entonces, ni ahora ha funcionado principalmente debido a las dificultades políticas, las pobres infraestructuras de transporte y comunicación, la falta de complementariedad entre economías que producen lo mismo y el desarrollo desigual de los países africanos. Parecía aceptado, por otro lado, que la estrategia de Europa, hasta ahora primer inversor en África, de promover la integración regional para garantizarse mercados más abiertos que

⁴ UNCTAD (2011) Informe sobre las inversiones en el mundo. Panorama General. Formas No Accionariales de Producción Internacional y Desarrollo. NNUU. Nueva York y Ginebra

los que pudiera obtener con cada uno de los países, tampoco estaba teniendo los resultados previstos, y así lo demostraba el fracaso de las negociaciones permanentemente para la integración vertical de la Unión Africana⁵.

Éste era, en términos generales, el clima de la política comercial hacia África en el período inmediatamente anterior a la crisis financiera. Ahora bien, ¿qué estaba ocurriendo en el contexto de la política de cooperación?; la ayuda no sólo estaba decreciendo sino que, de hecho, se estaba concentrando. Así, según se puede observar en los cuadros que ofrece la OCDE, los diez países que más ayuda reciben en África apenas varían, y juntos concentran el 44 % de la ayuda en una lista de más de cincuenta países.

Tabla 2: Los diez principales países receptores de AOD en África

(Millones de Dólares recibidos de todos los donantes, contribuciones netas)

	2007	2008	2009	3 Años media	% sobre el total de países receptores
1 Etiopía	2.578	3.328	3.820	3.242	7%
2 Tanzania	2.820	2.331	2.934	2.695	6%
3 Sudán	2.112	2.384	2.289	2.261	5%
4 Mozambique	1.778	1.996	2.013	1.929	4%
5 Rep. Dem. Congo	1.356	1.769	2.354	1.826	4%
6 Uganda	1.737	1.641	1.786	1.721	4%
7 Nigeria	1.956	1.290	1.659	1.635	4%
8 Kenia	1.323	1.363	1.778	1.488	3%
9 Ghana	1.164	1.305	1.583	1.350	3%
10 Zambia	1.008	1.116	1.269	1.131	3%
Otros	21.474	25.404	26.125	24.335	3%
Total AOD países receptores en África	39.305	43.926	47.609	43.614	100%

Fuente: OCDE

La concentración no sólo es significativa en términos de AOD, sino que también lo es en términos de IED, y afecta negativamente a los Países Menos Adelantados (PMA). Según datos de UNCTAD, el 80% de la IED se destina a las economías ricas en recursos de

⁵ BENAVIDES DE LA VEGA, L (2007) Actores regionales y subregionales en África subsahariana. Socios y líneas de trabajo potenciales para la cooperación española, Avances de Investigación, Fundación Carolina. Pág. 41

África. Además, las entradas de IED en los 48 PMA descendieron en general en 2010, en contraste con el auge de la IED que se dio en el mismo año en el conjunto de los países en desarrollo. Por otro lado, si se contrastan las cifras de la OCDE con las que ofrece UNCTAD para el año 2009 (Gráfico 2) se comprueba que cuatro de los diez principales países receptores de IED figuran también entre los diez principales países receptores de AOD; este es el caso de Nigeria, República Democrática del Congo, Sudan y Ghana. En lo que respecta a la lista de inversores, los primeros son Estados Unidos, Francia, Reino Unido, Alemania, Japón, y Países Bajos, que son a su vez los países que en términos netos más recursos de AOD destinan para África Subsahariana.

Es decir, que para los principales donantes en África, ayuda e inversión van de la mano, o dicho de otro modo, para los principales donantes, los países que resulten más atractivos en términos de IED podrían ser también más activos en términos de AOD.⁶ A esta dinámica de concentración -intrínseca al proceso de globalización y al modelo económico capitalista- se habrían ido sumando países como Brasil, Rusia, India o China, que representan el 40% de la población mundial y un 25% del PIB global. Según estimaciones del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, en términos cuantitativos la ayuda de estos países que no pertenecen al CAD/OCDE representa entre 9.5 a 12.1 miles de millones de dólares, es decir, de un 7.8 a un 9.8 por ciento del total de la AOD.⁷ Además del Fondo China- África de 5 Mil Millones de dólares, y del anuncio en el año 2007 de que aportaría 20 mil millones de dólares en infraestructura durante los próximos tres años, China ha cancelado deuda por valor de más de 2 mil millones de dólares para 44 países de los que 31 son africanos, si bien otros estudios señalan que el valor de cancelación de la deuda supera los 10 mil millones de dólares, lo que equivale a toda la deuda del continente africano⁸.

Estos países han creado una modalidad de Ayuda que se distingue de la tradicional por el uso de otros instrumentos y prioridades sectoriales, fundamentalmente las infraestructuras básicas, comunicaciones y desarrollo industrial, esto último diferenciándose del modelo tradicional del desarrollo agrario. También tiene otras características, entre las que destacan su carácter multianual, previsible, o el hecho de que haya superado el punto de las relaciones bilaterales y alcanzado el carácter de Cumbres⁹. Es una relación que en el caso de China podría ser más correctamente definida como una “asociación estratégica perfectible, de complementariedad, a largo plazo y con resultados importantes para las partes”¹⁰, según la cual es difícil trazar la línea entre AOD e IED ya que está compuesta principalmente de préstamos concesionales o de bajo interés e inversiones en infraestructuras y recursos naturales. Es una ayuda ligada, es

⁶ De hecho, en términos globales, la AOD es similar a la IED; más de 120 billones de dólares anuales (en el periodo 2005–08) comparado con los 142 billones de dólares anuales de media (en el periodo 2005 and 2007), a lo que se suman 203 billones de dólares en remesas. Cit. en IGLESIAS CARUNCHO, M. (2011) *The Politics and Policy of Aid in Spain*. IDS Research Reports, 2011

⁷Cit. en ALOP, *Cooperación Sur – Sur*, Medellín 2010. ALOP. Pág. 1

⁸ Ibid. Pág. 8

⁹ SUÁREZ-FERNÁNDEZ CORONADO, I; (2010) *La cooperación triangular: una modalidad emergente en las relaciones Norte-Sur*. En América Latina y el Caribe: Nuevas formas de Cooperación. Las Dimensiones Sur-Sur; Fundación Carolina, FLACSO

¹⁰ BELLO, I. (2011) *¿China en África? ¿Desafío a la cooperación Occidental?* En DE LA FLOR, J.L. y FREIRE, A. *África Cuenta: Reflexiones sobre la Cooperación Española con África*, Grupo de Estudios Africanos - GEA. Madrid Pág. 121

cierto, aunque tampoco se puede olvidar que la ayuda alimentaria y la asistencia técnica no entran en la política de ayuda no ligada de los países del CAD/OCDE.¹¹

No es el objeto de este estudio valorar en qué manera puede actuar la IED en la transformación de las estructuras sociales y productivas, hasta el punto de contribuir a un desarrollo humano sostenible. Es posible que, como señalan algunos autores, el modelo de ayuda existente esté reforzando vínculos coloniales y relegando a África a una posición marginal en la división internacional del trabajo¹². Otros informes, por su parte, defienden que la concurrencia de inversiones y ayuda pueden generar mayores niveles educativos y la inserción en cadenas de valor a nivel mundial, si bien estos avances chocan con la debilidad de los marcos institucionales y jurídicos (UNCTAD: 2011)¹³. Sin entrar a abordar esta discusión, lo que pretendemos es observar que en algunos países, como Estados Unidos, Alemania, China o Francia, las políticas de ayuda al desarrollo coinciden con intereses de IED, si bien son variables que habría que estudiar más en profundidad ya que las causas de estas dinámicas de concentración también podrían estar afectadas por temas tales como los migratorios. Hay otros países, en cambio, como es el caso de Irlanda, que sin destinar unos recursos tan altos en términos absolutos -es decir, sin estar entre los 10 primeros donantes en África- sí mantienen un alto grado de coherencia interna, ya que su concentración geográfica en el continente es del 80% (OCDE: 2011).

1.3 Un interés creciente de España en África Subsahariana

El descrito en el capítulo anterior era el contexto global en el que España (desde el sector público) se insertaba en un trabajo de cooperación al desarrollo con África Subsahariana, que era nuevo incluso desde el punto de vista de la inversión y el comercio. Así, por ejemplo, en el promedio de las inversiones realizadas durante el período 1993-2007, la IED española hacia África Subsahariana no llegaba al 4%, y el 89% de la misma se concentraba en cinco países, siendo Sudáfrica el principal receptor. Los otros son Angola, Nigeria, Senegal y Ghana. De estos cinco países sólo dos (Angola y Sudáfrica) están contemplados en el Plan Director de Cooperación, y uno de ellos (Sudáfrica) no pertenece al grupo prioritario.

Por su parte, la AOD hacia África Subsahariana ha pasado en menos de ocho años de ser marginal a superar a la AOD hacia América Latina en el año 2010.

¹¹ Cit. en *Cooperación Sur – Sur*, Medellín 2010. ALOP. Pág. 18.

¹² QOBO, M. (2011) Las Potencias Emergentes y la Agenda Africana de Desarrollo en el Siglo XXI. En ALBARES, J.M. y SUAREZ, I. (Coords.) La Agenda Africana de Desarrollo: el Papel de España y la Unión Europea. Fundación Carolina. CEALCI. Doc. De trabajo nº 48.

¹³ Sobre esta discusión ver el interesante trabajo de SEVERINO, J.M. y RAY, O. , *The End of ODA: Death and Rebirth of a Global Public Policy*, CGD Working Paper 167, Washington D.C. Center for Global Development. <http://www.cgdev.org/content/general/detail/1421419/>

Tabla 3: Total AOD Bruta de España por distribución geográfica

	2007-2008	2010
América Latina	29%	23%
Mediterráneo	11%	8%
África Subsahariana	21%	24%
Asia - Pacífico	10%	5%
Europa	4%	4%
No Especificado	25%	36%
Total AOD Bruta	100% = 4.4 Mil Millones Euros	100% = 5.5 Mil Millones Euros

Fuente: IGLESIAS CARUNCHO, M. (2011) *The Politics and Policy of Aid in Spain*. IDS Research Reports, 2011. Pág. 65

Si insertamos la cooperación española en este contexto de incertidumbres e inestabilidades que se ha venido observando en los últimos años en ambos lados del Mediterráneo, y a esto sumamos el hecho de que muchas de las debilidades son estructurales -así como un decrecimiento de la AOD que va acompañada de una contracción de la IED- la cuestión que surge es la de entender la lógica que ha seguido la Cooperación Española para que en el año 2009 y 2010 las aportaciones a África llegaran a sobrepasar las aportaciones con respecto a América Latina; ¿Cuál es la justificación de esta política?. Si lo que caracteriza a los principales donantes en África es la correspondencia entre AOD e IED, o el hecho de que –como ocurre con Irlanda- tienen concentrada casi toda su cooperación en ese continente, ¿por qué España ha pasado a ser en el año 2009 el octavo país donante en África subsahariana en términos netos cuando no existe una correspondencia similar en términos de IED o comercio?

Es cierto que la cooperación al desarrollo tiene una justificación propia cuyos objetivos son, entre otros, la reducción de la pobreza y la lucha contra el hambre. Cabe entender, pues, que este interés sobre África subsahariana respondiera a una mayor voluntad y compromiso para insertarse en una agenda internacional del desarrollo que subrayaba las necesidades de los Países Menos Adelantados, la mayoría de ellos en África Subsahariana. Pero también podría haber otras razones que justificasen el nuevo compromiso, como fue la creciente presión reflejada en los medios de comunicación en torno a la denominada “crisis de los cayucos”. En cualquier caso, si se trató de algo condicionado o planificado es algo que podría fácilmente revelarse analizando cuál fue el grado de coherencia interna

de la política de cooperación española en estos años, y ese será el objetivo del siguiente epígrafe del documento.

2 La inserción del modelo español en la agenda internacional de cooperación con África Subsahariana

2.1 Planificación

Antes de realizar cualquier análisis sobre coherencia y alineamiento en la política de cooperación española hay que tener en cuenta que la planificación, la programación y la evaluación es algo tardío en el sistema de cooperación española, tradicionalmente más enfocado a la gestión y la formulación de proyectos. Hasta 2001 no hay un Plan Director; hasta el año 2009 no hay un manual de evaluación propio del sistema de cooperación española a pesar de que en el 2005 se había creado un órgano dependiente de la Secretaría de Estado con rango de Dirección General encargado de la planificación y la evaluación de las políticas de cooperación¹⁴. Como puede verse en la tabla siguiente a partir de 2005 se va desarrollando gradualmente una serie de documentos que van cubriendo los lineamientos estratégicos y metodológicos de la política de cooperación, así como los diferentes instrumentos relativos a la cooperación con África. A estos documentos deben sumarse los Planes anuales de la cooperación.

Tabla 4: Evolución de los documentos de la cooperación española al Desarrollo

Año de Aprobación	Documento	Periodo de vigencia
2001	1er Plan Director de la Cooperación Española	2001-2004
2005	2o Plan Director de la Cooperación	2005-2008
2005	DEP Angola 2005-2008	2005-2008
2005	DEP Cabo Verde 2005-2008	2005-2008
2005	DEP Mozambique 2005-2008	2005-2008
2005	DEP Namibia 2005-2008	2005-2008
2005	DEP Senegal 2005-2008	2005-2008
2006	Plan de Acción para África	2006-2008
2007	Examen de pares del CAD sobre el	

¹⁴ Real Decreto 755/20 2005, de 25 de junio

plan 2006-2008

2008	La Ayuda Programática. Guía técnica	
2009	3er Plan Director de la Cooperación Española	2009-2012
2009	Plan África	2009-2012
2009	Estrategia multilateral de la cooperación española para el desarrollo	

Fuente: AECID, Elaboración propia

El primer Plan Director de la Cooperación Española vigente en el periodo 2001-2004 mostró el interés por hacer una política de Estado coherente a mediano plazo y que evitara la dispersión de acciones puntuales del periodo anterior que carecía de planificación y articulación dentro de un proyecto político amplio. El plan se enmarcaba claramente en las prioridades de cooperación con Iberoamérica.

En este documento, se deja claro que la cooperación con África Subsahariana será limitada tanto sectorial como geográficamente. Concentrada en la lucha contra la pobreza como principal objetivo en dos regiones: África Central y Austral. La justificación para seleccionar los países subsaharianos de acción se define a partir de los recientes vínculos coloniales, culturales e históricos, y los intereses comunes. Con dicha selección se pretendía acabar con la dispersión geográfica y falta de continuidad de la AOD en la región que había caracterizado las acciones emprendidas a partir de mediados de los ochenta.

Inmediatamente después de que el gobierno socialista de José Luis Rodríguez Zapatero asumiera el compromiso ante la sociedad española de incrementar los recursos de AOD, con la meta de llegar al 0,7% en el 2012, se pusieron en marcha los dos principales ejercicios de planificación con implicaciones para África Subsahariana: la conceptualización del II Plan Director 2005-2008, que marcaba las líneas de actuación y prioridades geográficas de la cooperación española en el mundo, y el Plan África 2006-2008, que pretendió definir las directrices de política exterior con una visión global que iba desde la cooperación hasta la política de defensa para toda la región. Estos dos ámbitos, si bien debían ser complementarios -más aún, aprovechando la mejora en los instrumentos de planificación y evaluación que se habían puesto en marcha- no lograron articularse de forma coherente. El II Plan Director era el reflejo de avances y acuerdos en la cooperación internacional, en particular en lo que se refiere a la sustitución de la idea de cooperación internacional y de ayuda internacional por la de "derechos individuales y colectivos al desarrollo", un concepto que se integra, junto a los derechos civiles y políticos, y los derechos económicos, sociales y culturales. Defendía, además, la necesidad de garantizar la provisión de los llamados bienes públicos globales, como la paz, la libertad o la calidad medio ambiental, replanteando la cooperación al desarrollo, no como un acto de solidaridad o beneficencia sino de corresponsabilidad y de mutuo interés entre los países donantes y beneficiarios.

Mediante el desarrollo de los Documentos de Estrategia País (DEP) para los países prioritarios se determinaba la posición española en la negociación de la Comisión Mixta

(España- país u organismo receptor) en la cual debían incluirse las principales líneas y objetivos de la estrategia de reducción de la pobreza. La elaboración del DEP requería, de hecho, la coordinación con la cooperación autonómica, la municipal, la de la sociedad civil y los demás actores de la cooperación presentes en el país o región. Para los países con atención especial – en conflicto o en construcción de paz, con crisis derivadas de desastres naturales o crisis financieras y sociales- se elaboraron Planes de Actuación Especial (PAE). Finalmente, se diseñó un grupo de países preferentes donde se realizaría una atención focalizada y puntual dirigida a las zonas y sectores sociales con menor desarrollo.

El Plan África 2009-2012, aprobado con posterioridad al II Plan Director, podría haber sido el documento en el que la política comercial hubiera expresado coherencia con la política para el desarrollo. Había espacio para definir y hacer una evaluación más exhaustiva de la acción reciente de España en África y sobre todo de sus resultados, pero en lugar de ello se cayó en una enumeración exhaustiva, en forma de lista, de objetivos y líneas de acción¹⁵. El Plan contemplaba seis líneas de trabajo, entre ellas la lucha contra el hambre y la pobreza junto con los intereses en materia comercial.

Ahora bien, a pesar de que la lógica comercial era la más visible dentro de los objetivos del los Planes África, ésta no ha contribuido a incrementar la importancia relativa del comercio y la inversión españoles en el África subsahariana, ni a su diversificación geográfica, puesto que siguen concentrándose en unos pocos países.

Asimismo, el Plan África asume un cierto automatismo en compatibilizar los objetivos de impulsar las actividades económicas de las empresas españolas en el exterior con objetivos de desarrollo de las propias economías africanas (Garrido, 2009). Los efectos per se de las exportaciones y de la inversión sobre el desarrollo no tienen por qué ser automáticos y/o uniformes y pueden ser tanto positivos como negativos¹⁶. Más aún, en ausencia de mecanismos de evaluación es muy difícil establecer el cumplimiento de los objetivos en las dos áreas y su impacto recíproco.

La combinación de instrumentos y el crecimiento de los fondos de AOD llevó a combinar planteamientos muy diversos: desde la adjudicación del 20% a los Países Menos Avanzados (PMA), hasta el fortalecimiento de las instituciones regionales para favorecer el comercio en países que no son parte del Plan Director, como fue el caso del apoyo a CEDEAO¹⁷.

En cuanto a las prioridades geográficas, el hecho de trazarlas sobre un gran número de países no es algo exclusivo de la región subsahariana. De hecho, tal y como señala Iglesias Caruncho, desde 2001 más de 100 países han sido receptores de cooperación. A esta dispersión geográfica se suma a la multitud de agentes oficiales que actúan en el

¹⁵ Sobre este punto ver GARRIDO LLAMAS, P; LAFUENTE IBÁÑEZ, C; MARÍN EGOSCOZÁBAL, A (2009): *El Plan África y las relaciones comerciales y de inversión entre España y el África Subsahariana en el contexto de los EPA*; Fundación Alternativas. También: RUIZ-JIMÉNEZ, I. Y BENAVIDES, L. (2011) *La Política Exterior española de construcción de la paz hacia África Subsahariana. Balance de las últimas décadas desde la perspectiva del principio de coherencia de políticas*, GEA 2011, Las seis líneas del Plan fueron: la lucha contra el hambre y la pobreza, el apoyo a procesos de paz y seguridad para la consecución del desarrollo democrático e institucional, la promoción de inversiones y relaciones comerciales para un desarrollo social y económicamente sostenible, la asociación migratoria, el refuerzo de la relación multilateral España-África y con la Unión Europea, y la consolidación de la presencia política e institucional española en África, así como el crecimiento de la diplomacia pública.

¹⁶ GARRIDO LLAMAS, P; LAFUENTE IBÁÑEZ, C; MARÍN EGOSCOZÁBAL, A (2009): Op. Cit.

¹⁷ Para una tabla comparativa de países incluidos en el Plan África y en los Planes Directores, ver RUIZ-JIMÉNEZ, I. y BENAVIDES, L. (2011) Op. Cit.

Sistema de la Ayuda Español, que incluye Ministerio de Economía y Hacienda, Ministerio de Comercio, Comunidades Autónomas, Ayuntamientos y Universidades¹⁸. En la Tabla 3 se puede observar cómo entre 2005 y 2009, de toda la región de África Subsahariana, sólo tres países (Seychelles, Mayotte y Santa Helena) de cincuenta no han sido receptores de AOD española, lo cual no deja de ser sorprendente teniendo en cuenta el peso relativo de España en la región Subsahariana comparado con otros donantes.

Tabla 5. AOD Española dirigida a países de África Subsahariana (Millones Euros)

Año	2005	2006	2007	2008	2009
Total África Subsahariana	560.56	276.08	477.39	729.76	1019.01
Angola	16.13	-66.54	17.62	13.57	20.29
Benín	0.45	2.19	2.11	2.01	3.45
Botswana	0.15	0.15	..	..	0.06
Burkina Faso	2.91	3.67	4.77	2.94	10.2
Burundi	0.69	0.22	2.29	1.88	5.7
Camerún	-5.62	-0.67	15.27	12.61	4
Cabo Verde	2.71	4.78	20.71	20.22	20.91
Rep. Centro Africana	0.57	0.65	0.99	2.15	4.33
Chad	1.56	3.97	4.08	10.9	13.19
Comoros	..	..	..	0.05	0.05
Congo, Rep. Dem.	9.23	19.13	17.69	39.25	42.74
Congo, Rep.	134.22	-1.94	0.97	0.68	44.35
Costa de Marfil	3.61	4.29	3.09	5.23	50.77
Djibouti	..	..	1.49	0.56	2.67
Guinea Ecuatorial	23.9	15.03	20.21	13.79	21.77
Eritrea	0.32	1.17	0.23	1.75	1.78
Etiopía	4.48	9.72	27.08	60.54	94
Gabón	0.23	-0.11	0.16	0.45	0.43
Gambia	0.23	0.3	4.81	2.2	2.98
Ghana	38.86	2.17	5.77	16.08	24.14
Guinea Conakry	0.55	1.17	2.31	2.89	4.96
Guinea-Bissau	2.25	5.13	12.57	16.35	13.05
Kenia	1.46	8.19	44.85	38.61	50.69
Lesoto	..	..	1.18	1.53	9.77
Liberia	1.53	1.26	3.55	24.29	5.75
Madagascar	135.44	0.16	5.39	14.57	4.05
Malawi	1.19	1.44	-0.32	2.9	9.81
Mali	5.25	8.65	17.48	31.15	24.3
Mauritania	15.74	12.97	39.09	34.12	44.74
Islas Mauricio	..	..	0.01	..	0.02
Mayotte	..	..	..	..	..
Mozambique	29.35	33.56	53.75	78.46	68.8
Namibia	7.57	7.51	28.45	15.06	11.97
Níger	16.17	3.49	8.19	23.98	22.2

¹⁸ IGLESIAS CARUNCHO, M., 2011. Pág. 37

Nigeria	1.85	136.54	0.47	25.42	6.97
Ruanda	0.85	2	8.42	24.86	24.98
Sao Tome & Príncipe	0.22	0.55	1.3	0.21	1.44
Senegal	82.48	18.12	41.56	59.12	59.26
Seychelles	..	..	..	..	..
Sierra Leona	2.44	1.77	3.15	3.36	3.38
Somalia	0.07	2.26	2.27	14.61	52.75
Sudáfrica	0.4	1.05	1.13	0.62	5.32
St. Helena	..	..	..	..	..
Sudán	9.72	13.26	28.36	37.68	25.99
Suazilandia	..	..	..	..	1.17
Tanzania	4.05	3.87	7.99	3.36	25.08
Togo	2.01	1.75	1.61	3.45	3.8
Uganda	-0.55	2.74	2.65	11.46	5.89
Zambia	0.2	0.35	0.93	1	11.8
Zimbabwe	0.77	0.25	0.7	4.79	8.16
Región Subsahariana	4.92	9.86	11.01	49.05	145.1

Fuente: OCDE

A pesar de esta amplitud de receptores que apuntan a una difícil definición de los objetivos y concentración en la consecución de los mismos, es necesario señalar y profundizar en los cambios entre planes directores en la definición de las prioridades geográficas. Si bien, como ya se señaló en el I Plan Director, no había un sistema de calificación del grado de importancia de cada país receptor, el II Plan sí que introduce criterios de acción geográfica más claros. El Plan 2005-2008 estableció tres categorías de áreas geográficas y países de actuación: *prioritarios*, de *atención especial*, y *preferentes*. *Prioritarios* eran aquellos en los que se concentra el mayor volumen de recursos de la Cooperación Española, y en los que para definir los proyectos y criterios de los proyectos se elaborará un Documento Estratégico País (DEP). Entre los *países con atención especial* se reunía a países o regiones en circunstancias especiales: por la necesidad de prevenir conflictos o contribuir a la construcción de la paz; por la debilidad del respeto a los Derechos Humanos y del sistema democrático, y por crisis derivadas de desastres naturales, o crisis financieras y sociales que generan un impacto perceptible en la estabilización o incremento de niveles de pobreza en los sectores más desfavorecidos de la población. Finalmente, los *países preferentes* eran aquellos pertenecientes a áreas geográficas de especial importancia no incluidos entre los prioritarios, y los países grandes y/o no dependientes de la ayuda, y aquellos en los que existen sectores de la población en condiciones de bajo desarrollo económico y social. Estos países reciben atención focalizada y puntual dirigida a las zonas y sectores sociales con menor desarrollo. Ahora bien requiere especial atención la importancia que se da en el Plan Director a los Países Menos Avanzados (PMA) que ganan mayor atención y se encuentran en su mayoría en África Subsahariana.

Para incrementar la ayuda en dicha región se apunta al trabajo con la Unión Africana (UA), la Nueva Iniciativa para el Desarrollo de África (NEPAD) y a través de la participación en Fondos y Programas Globales, para la consecución de los ODM. Prece claro que uno de los intereses españoles era fomentar la participación de los propios africanos y de las instituciones regionales en los programas de desarrollo. De hecho, éste

ha sido uno de los temas en el que mayor énfasis ponen los responsables de cooperación para la puesta en marcha de proyectos, es decir; la implicación de los socios locales. La NEPAD, la UA y la CEDEAO son las grandes beneficiarias de esta política, aunque como se comprobará en el futuro, el fortalecimiento de los flujos de dinero inmediatos no es efectivo si no se ha propiciado el fortalecimiento gradual de las estructuras institucionales para el manejo de los recursos y el desarrollo de las capacidades de operación y control, que permitan ir más allá de la retórica hacia la capacidad de acción.

A través de la acción con los organismos multilaterales africanos se complementan los esfuerzos bilaterales y se fortalece el trabajo en proyectos verticales en los que España entra a ser donante.

La atención especial en África se explica en este contexto por la proximidad geográfica, el aumento de la inmigración y de las ONGD españolas en la región y la importancia del compromiso español de contribuir a los ODM, cuya mayor problemática se centra en la región africana. Debe tenerse especialmente en cuenta la importancia de la crisis de los cayucos, la entrada de inmigrantes subsaharianos a los diferentes puntos costeros de España y la presión mediática, social y política que este tema causaba, especialmente en zonas como las Islas Canarias, en las que la presión poblacional de la llegada de inmigrantes era más notoria.

A continuación se recoge la evolución de los principales países en los diferentes Planes:

Tabla 6: Ayuda Oficial al Desarrollo Española, dirigida a países de África Subsahariana

Países Menos Avanzados	Receptores:	Evolución en las prioridades españolas
PMA	Angola	Incluido como prioridad geográfica en el I PD, en el II PD se le consideró país prioritario, y en el III PD paso a país de asociación focalizada
PMA	Cabo Verde	Incluido como prioridad geográfica en el I PD, en el II PD se le consideró país prioritario, y en el III PD se mantiene como país de asociación amplia
PMA	Congo, Rep. Den.	En el I PD no se incluyó, en el II PD se considera país de atención especial y en el III PD es país de asociación focalizada
PMA	Guinea Ecuatorial	Incluido como prioridad geográfica en el I PD, en el II PD se le consideró país de atención especial, y en el III PD se considera país de asociación focalizada
PMA	Etiopia	En el I PD no se incluyó, en el II PD se considera país de atención especial y en el III PD es país de asociación amplia
PMA	Gambia	En el I PD y en el II PD no se incluyó, fue Incluido como país de asociación focalizada en el III PD
PMA	Guinea Conakry	En el I PD y en el II PD no se incluyó, fue Incluido como país de asociación focalizada en el III PD
PMA	Guinea-Bissau	Incluido en el I PD, como prioridad geográfica. En el II PD como país de atención especial y en el III PD país de asociación focalizada
PMA	Mali	En el I PD y en el II PD no se incluyó, fue Incluido como país de asociación amplia en el III PD

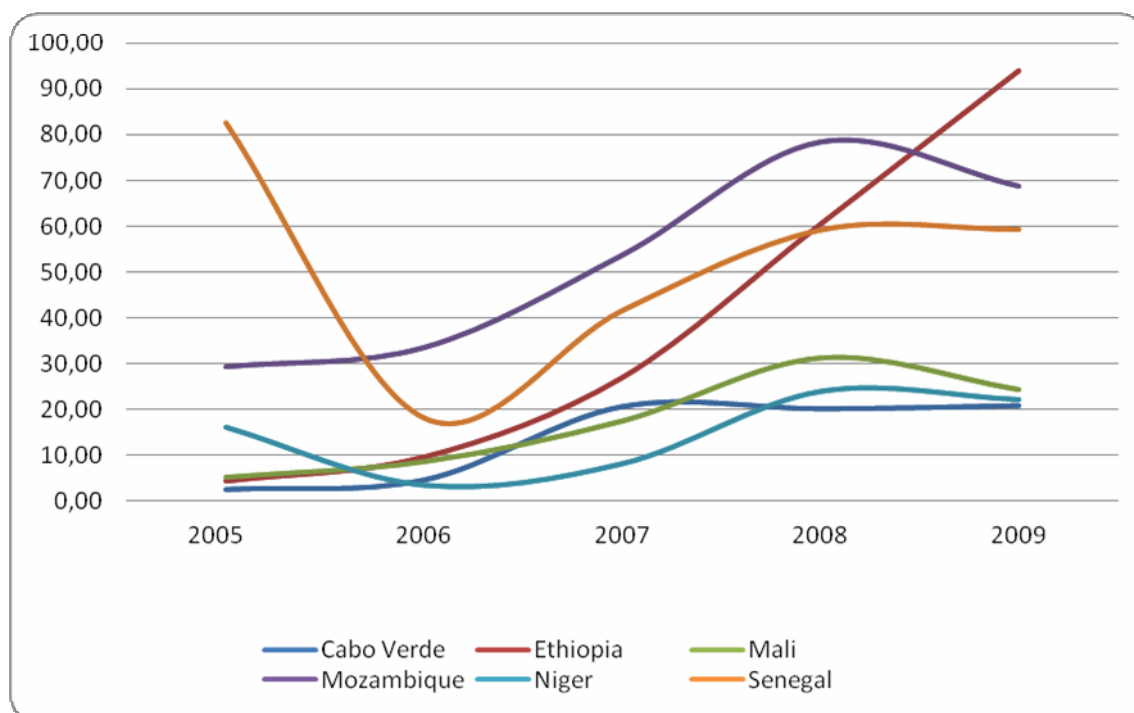
PMA	Mozambique	Incluido como prioridad geográfica en el I PD, en el II PD se le consideró país prioritario, y en el III PD se mantiene como país de asociación amplia
	Namibia	Incluido en el I PD, como prioridad geográfica. En el II PD como país prioritario y en el III PD paso al grupo de Asociación para la consolidación de los logros del desarrollo
PMA	Níger	En el I PD y en el II PD no se incluyó, fue Incluido como País de asociación amplia en e III PD
PMA	Sao Tome & Príncipe	Incluido como prioridad geográfica en el I PD, en el II PD se le consideró país preferente, y en el III PD ya no aparece en ninguna categoría
PMA	Senegal	Incluido como prioridad geográfica en el I PD, en el II PD se le consideró país prioritario, y en el III PD se mantiene como país de asociación amplia
	Sudáfrica	En el I PD no se incluyó , en el II PD se considera país preferente y en el III PD ya no aparece
PMA	Sudan	En el I PD no se incluyó , en el II PD se considera país de atención especial y en el III PD es país de asociación focalizada

Fuente: Elaboración propia sobre los Planes Directores de la Cooperación Española al Desarrollo.
En rojo, países de Asociación amplia según el III PD

El III Plan Director Cooperación 2009-2012 implicó un salto substancial de la relevancia de África para la política de cooperación española. Este nuevo texto mantiene las iniciativas de los años previos y además aspira a aplicar las recomendaciones establecidas especialmente en materia de eficacia de la ayuda por la evaluación de pares del CAD que se efectuó en 2007.

Los países se dividen en esta ocasión en tres grupos denominados *de asociación amplia*, *asociación focalizada* y *asociación para la consolidación de logros de desarrollo*. En África Subsahariana se clasifica a Etiopía, Malí, Mozambique, Senegal, Cabo Verde y Níger en el primer grupo, países para los que se establece un marco de asociación de entre tres y cinco años. Los integrantes del segundo grupo son Guinea Ecuatorial, Sudán, Guinea Bissau, Gambia, Angola, República Democrática del Congo y Guinea Conakry. Namibia es el único miembro del tercer grupo. Se declara la zona occidental del continente como prioritaria desde una perspectiva multilateral, bilateral y se prevé el desarrollo de un plan regional específico en esta región. Esto en suma, es un avance notable en la dedición geográfica de la AOD y de los criterios de la ayuda hacia cada país. El III PD consigue un avance notable frente a sus predecesores que choca con el recorte de los fondos que afecta a todos los demás.

Gráfico 3: Evolución de la AOD dirigida a países de asociación amplia en África Subsahariana (en millones de dólares USA)



Fuente: Elaboración propia con datos OCDE

Destacan los casos de Senegal, Cabo Verde y Mozambique que aparecen en el primer nivel de atención en los tres Planes Directores, siendo Mozambique el mayor receptor de cooperación hasta 2007. Un país que va ganando relevancia a lo largo del tiempo es Etiopia, que fue el único que en 2009 mantuvo la tendencia creciente cuando los fondos destinados a todos los demás cayeron o se congelaron.

Con la entrada en vigencia del III Plan Director, España empieza a distinguirse definitivamente como uno de los actores más activos en la cooperación africana en el contexto internacional. Así, en lo que se refiere al volumen de ayuda, ésta había pasado del 13%, en el año 2004, al 30% de la AOD total bruta, en el año 2009. Además, España asume una de las recomendaciones del CAD y declara que uno de sus objetivos es establecer una cooperación triangular entre América Latina, España y África.

En general, se considera positiva la presencia de España en África, su esfuerzo por refinar sus criterios de concentración geográfica y su deseo de establecer relaciones a largo plazo, así como la importancia que se le da a los instrumentos para mejorar la eficacia de la ayuda. Sin embargo, no parece que se hayan conseguido los objetivos esperados. Como ya se ha señalado, la brecha entre las intenciones y la puesta en marcha de los proyectos es amplia, y ésta aumenta especialmente al no corresponderse el incremento de los recursos con un incremento de las capacidades de ejecución, seguimiento y evaluación.

2.2 Evolución según sectores de intervención

El PACI 2005 consignó la decisión de concentrar la mayor parte de las actuaciones en materia de acción humanitaria en el continente africano. En esta mayor concentración el aumento de las contribuciones fue de un 111 por ciento respecto al año anterior y de los 36.2 millones de euros que se destinaron ese año a la región 6,9 millones se dedicaron a combatir la crisis alimentaria del Sahel y de África oriental. El PACI de 2005 contemplaba ayuda humanitaria destinada a los países que habían sufrido el tsunami en Asia y la crisis de Darfur, pero a lo largo del año se aumentó la atención en la crisis, y se consolidó la cooperación con África como uno de los principales instrumentos del gobierno para reducir las presiones migratorias sobre Ceuta y Melilla. Al año siguiente, 2006, Mali fue incluido en la lista de países de atención especial e incrementó así el peso de África subsahariana en las políticas de cooperación. Ese mismo año España amplió su representación diplomática en África Subsahariana con la creación de embajadas en Mali, Sudan y Cabo Verde y la creación de una OTC en Bamako. Las prioridades horizontales se ampliaban, incluyendo la cuestión del género en el desarrollo y la consideración de la dimensión cultural y la diversidad. También se priorizaban sectorialmente las operaciones relacionadas con el alivio o condonación de deuda, en primer lugar, seguidas por las partidas destinadas a necesidades básicas como son la educación y la salud.

No obstante, ni para la implementación del II Plan Director ni para la conceptualización del Plan África se partió de una evaluación sobre lo ya existente. Muchas de las OTCs fueron creadas sin que se hubiera realizado un análisis previo de las capacidades disponibles para atender las tareas y compromisos presupuestarios. La apertura de la OTC de Bamako, por ejemplo, se produjo de modo precipitado según señalan algunas fuentes¹⁹. Si bien el Plan de Actuación Especial (PAE) 2006-2008 para Malí fue resultado de un diagnóstico realizado en el país subsahariano antes de que se abriera esta oficina, las consultas realizadas con las ONGD españolas con experiencia en terreno, la sociedad civil maliense y las autoridades de Malí dieron lugar a un documento demasiado ambicioso en prioridades sectoriales y geográficas²⁰. En el caso de Senegal ocurrió algo similar. Dos años después de haberse convertido en "país programa" se abrió una OTC en 2003 en la misión diplomática permanente de España en Dakar y, ese mismo año, Senegal se convirtió en el principal receptor de fondos españoles en África Subsahariana, ascendiendo el volumen AOD bilateral bruta desembolsada en un 293% respecto al año anterior²¹.

Otros fondos también aparecieron repentinamente, como fue el caso del Fondo del Agua de América Latina, que supuso una inyección presupuestaria geográfica tan desproporcionada que hacía pensar que los problemas del agua y saneamiento se habían acabado en el resto del mundo, especialmente en África Subsahariana. Parecía que en sectores como éste y otros, como el de Infraestructuras y Servicios Económicos, los

¹⁹ MALICK CISSÉ, Hadji, DE VALCÁRCEL, Fátima; (2012) Avances y retos de la Ayuda Oficial al Desarrollo en Malí. La Cooperación Española desde 2005. Fundación Alternativas, Documento de Trabajo OPEX 66/2012, PG 49

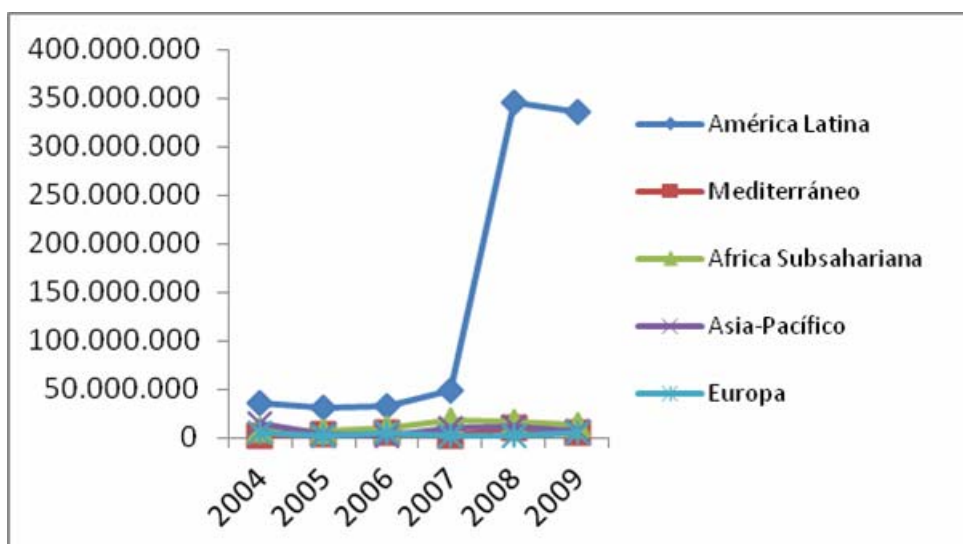
²⁰ Ibid. Pag. 50

²¹ MALICK CISSÉ, Hadji, DE VALCÁRCEL, Fátima; (2012) España en el océano de donantes en Senegal: ¿Sólo un socio más?. Fundación Alternativas, Documento de Trabajo OPEX 67/2012, PG 53

instrumentos que se estaban implementando hasta entonces no requerían que se realizaran incrementos proporcionales entre regiones.

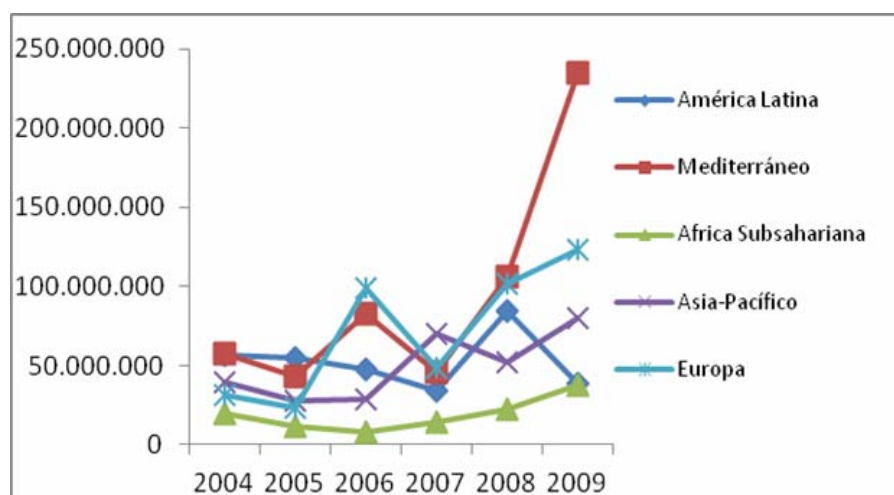
Gráfico 4: Evolución AOD Bilateral bruta 2004 – 2009

Sector Agua y Saneamiento



Fuente: Elaboración propia sobre PACI

Gráfico 5: Evolución AOD Bilateral bruta 2004 – 2009 Sector Infraestructuras y Servicios Económicos

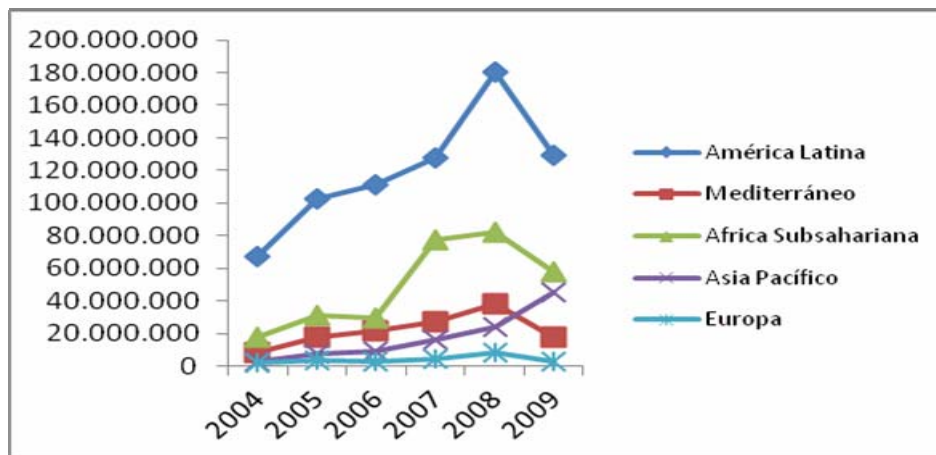


Fuente: Elaboración propia sobre PACI

El equilibrio presupuestario entre regiones sí se produjo, en cambio, en el sector educación o en el sector de organizaciones e instituciones de igualdad de las mujeres, aunque el crecimiento de fondos no se diera de forma paulatina y sostenida. Así, en el primero, se dio una tendencia creciente hasta el año 2008 que se vio interrumpida en el

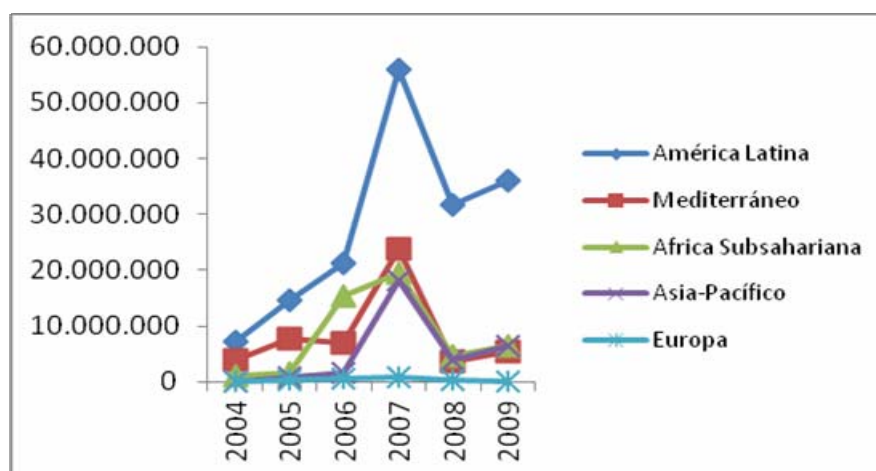
año 2009, mientras que en el segundo, el sector de igualdad de la mujer, la interrupción más brusca se produce antes, en el mismo año 2008.

Gráfico 6: Evolución AOD Bilateral bruta 2004-2009 Sector Educación



Fuente: Elaboración propia sobre PACI

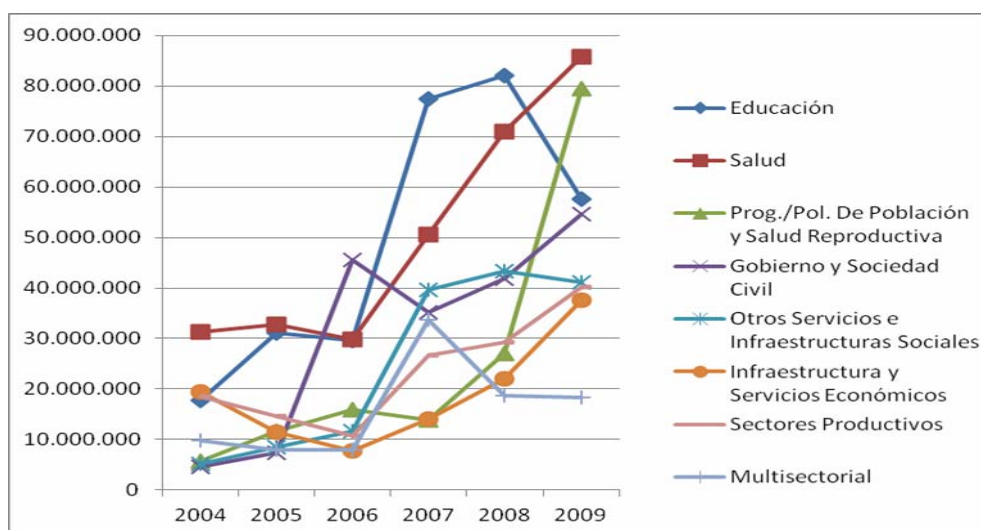
**Gráfico 7: Evolución AOD Bilateral bruta 2004 – 2009
Sector Igualdad de la Mujer**



Fuente: Elaboración propia sobre PACI

Sea como fuere, estos cambios bruscos no daban una imagen coherente de la cooperación española, cuyo grado de madurez es suficiente como para esperar una política que desarrollara un incremento paulatino y sostenido de los recursos, así como una sustancial mejora de los mecanismos de coordinación, seguimiento y evaluación. Tal y como se puede apreciar en la Gráfica 9, estos vaivenes sectoriales combinados debieron poner en apuros a las OTC de África Subsahariana, responsables últimos de ejecutar lo que se había definido en las Comisiones Mixtas.

Gráfico 8: Evolución Sectorial AOD Bilateral bruta dirigida a África Subsahariana 2004 - 2009

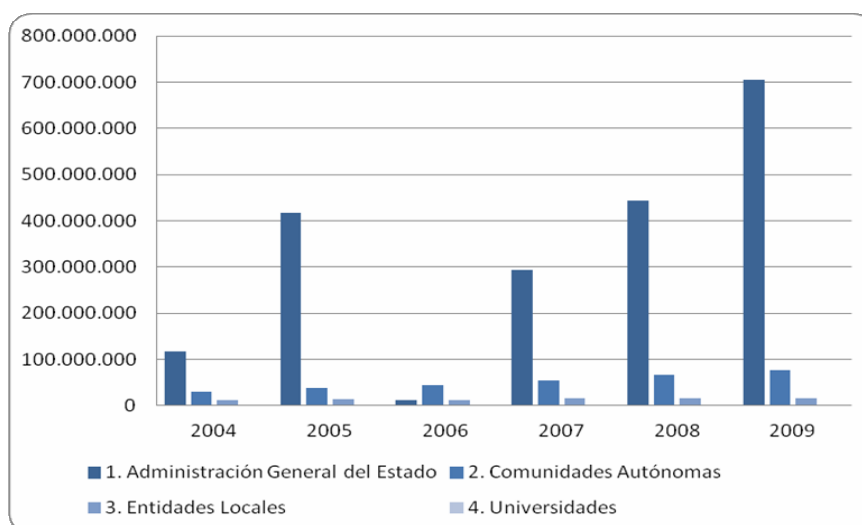


Fuente: elaboración propia sobre datos informes de seguimiento del PACI

2.3 Actores

Desde nuestro punto de vista, la evolución relativa a lo sectorial no es más que un reflejo de las dificultades encontradas por unos y otros sectores para definir el objetivo común de una política de cooperación y una acción exterior española en África. Así lo muestra el hecho de que entre los años 2004 y 2009, excepto los Ministerios de Justicia, Política Territorial y Vivienda, no hay prácticamente ningún órgano de la Administración General del Estado o Comunidad Autónoma que no haya ejecutado presupuesto de AOD para África Subsahariana (ver anexo 1).

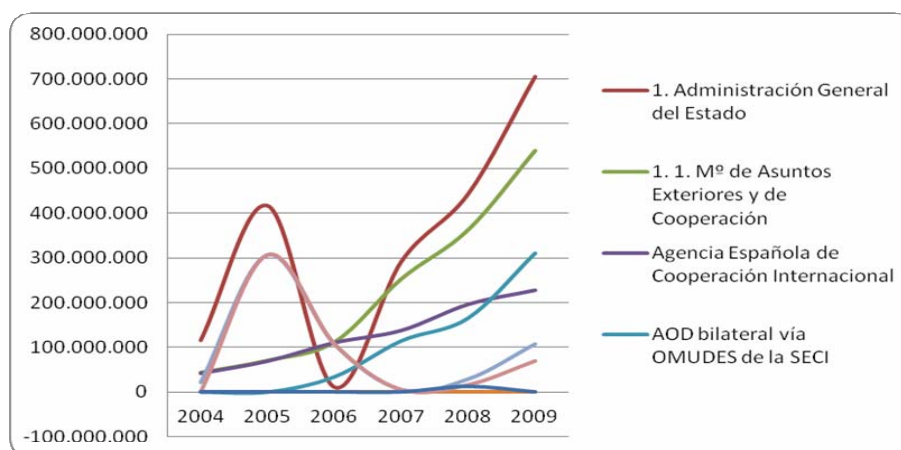
Gráfico 9: Evolución de la AOD Bilateral bruta entre los organismos donantes Españoles 2004 – 2009



Fuente: Elaboración propia sobre PACI

En el siguiente gráfico puede verse la distribución entre los dos principales agentes de la administración general del estado en materia de cooperación al desarrollo, el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) y el Ministerio de Economía y Hacienda (MEH). En el gráfico se incluye también la AECID que forma parte del MAEC. Hasta 2006, la mayor parte de aportaciones del MAEC se canalizaron a través de la AECID, pero desde 2005 se distancian las contribuciones entre el MAEC y la AECID, aumentando las contribuciones a OMUDES de la Secretaria de Estado de Cooperación Internacional. El Ministerio de Hacienda por su parte disminuyó sus contribuciones, a partir del 2006. Ese año la mayor parte de la AOD bilateral otorgada por este Ministerio correspondió a operaciones de cancelación o canje de deuda.

Gráfico 10: Evolución de la AOD Bilateral bruta del MAEC y el MEH 2004-2009

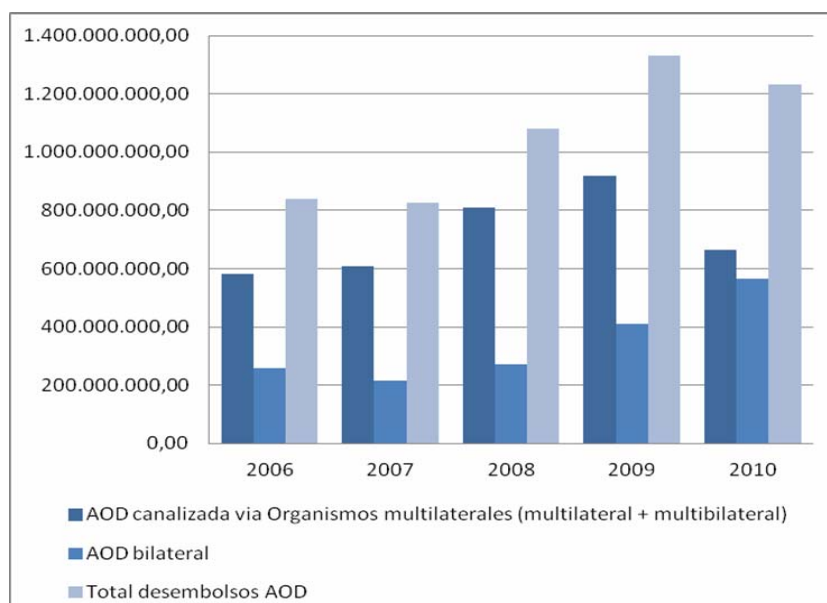


Fuente: elaboración propia con datos del informe de seguimiento del PACI 2009

Mientras aumentaba la AOD bilateral y la cantidad de agentes involucrados en ella, también se incrementó de forma muy pronunciada la cooperación multilateral, lo cual constituía una forma de ligarse a una agenda internacional de cooperación. La cooperación española en África se ha desarrollado alentada y de forma paralela a la evolución del sistema internacional de política para el desarrollo. Son varios los instrumentos de carácter internacional que se han sucedido desde el año 2000 que persiguen la unificación de las actuaciones de cooperación estableciendo un marco global y que forman parte de la denominada "Nueva Arquitectura de la Ayuda". Especialmente relevante ha sido la Declaración del Milenio, también destacan la Iniciativa MDRI (Iniciativa Multilateral de la Condonación de la Deuda) o el Código de Conducta de la Unión Europea sobre la división del trabajo en las políticas de cooperación. Asimismo, la Agenda de Eficacia de la Ayuda, plasmada en la Declaración de París de 2005 y el Plan de Acción de ACCRA de 2008, que marcan una serie de principios que determinan los lineamientos de las políticas de ayuda al desarrollo en los últimos años.

Específicamente dentro de la Unión Europea destacan varias iniciativas, entre ellas la Estrategia de UE para África 2005, la segunda y tercera Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de la UE, en las que se adoptan respectivamente la Estrategia Conjunta UE-ÁFRICA (JAES) en 2007, y el Marco Global y Plan de Acción de Trípoli en 2010.

**Gráfico 11: Modalidad de AOD Española en África Subsahariana
2006-2010 Bilateral / Multilateral**



Fuente Evaluación PACI 2005 a 2008 y PACI 2009, 2010 y 2011

La AOD española hacia África subsahariana hasta 2009 se canalizó principalmente a través de las contribuciones a Organismos Multilaterales de Desarrollo (OMUDES), lo que contrasta con el grueso de la cooperación española en América Latina, efectuada en gran medida bilateralmente. A esto se añaden las contribuciones a instituciones regionales, tales como la Unión Africana (UA), la Nueva Iniciativa para el Desarrollo de África (NEPAD) y a través de la participación en Fondos y Programas Globales, para la consecución de los ODM. El incremento de la cooperación multilateral se debió a razones tanto de carácter de política interior como exterior, entre las que destacan por un lado el interés del gobierno de Rodríguez Zapatero por marcar distancias en materia de política exterior con su antecesor, y al mismo tiempo acercarse al sistema multilateral, especialmente la ONU, comprometiéndose con el proceso de reforma de este organismo; por otro lado, los organismos multilaterales permitían asignar la creciente disponibilidad de fondos, a pesar de no contar con un desarrollo institucional y en terreno adecuados para ejecutar el presupuesto.

Lo cierto es que el instrumento que permitía aumentar los fondos con mayor facilidad fue el Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), que por sus objetivos y naturaleza presupuestaría obligaba a que fueran canalizados vía organismos multilaterales. El FAD permitía hacer anuncios de contribuciones a fondos en los que España se convertía en el mayor donante proporcionando al gobierno español una mayor visibilidad en el plano internacional. Este modo de hacer ha sido definido por algún autor como la “cooperación del Foro y el anuncio”²². La cooperación multilateral respondía también en gran parte a la falta de capacidad para actuar por cuenta propia en terreno. Prácticamente hasta 2005 África Subsahariana no había sido relevante en ninguno de los aspectos de la política exterior, por lo que las Embajadas españolas en la región eran en su mayoría relativamente pequeñas, y los canales de interlocución a nivel bilateral muy débiles. En este contexto los organismos multilaterales y regionales que ofrecían proyectos ya diseñados y consensuados con las contrapartes gubernamentales consiguieron fondos españoles que además no requirieron prácticamente ningún sistema de seguimiento de los mismos. El seguimiento era menos viable aún en algunos países prioritarios, o en los que se desarrollaban importantes programas con fondos multilaterales donde España participaba, puesto que no se contaba con OTC, sino únicamente con antenas que tenían muy baja capacidad de interlocución institucional o de representación.

Tal vez por eso, en el examen inter pares de la cooperación española que hizo el CAD en el año 2007²³ ya se decía, por ejemplo, que al aumentar progresivamente su AOD en África Subsahariana, España estaba entrando en un terreno relativamente desconocido caracterizado en muchos casos por un alto grado de dependencia de la ayuda, una multitud de donantes representados y antiguos mecanismos de coordinación. Por este motivo, el CAD recomendaba que España considerase *“el hacer uso de los mecanismos existentes y de las capacidades de otros donantes para prestar una asistencia armoniosa y en concordancia”*.

Dicho informe también reconoció que el compromiso con África Subsahariana reflejaba un enfoque más centrado en la reducción de la pobreza, que se ajustaba a la recomendación hecha cinco años atrás en el anterior examen inter pares. El enfoque español se calificaba como pragmático aunque prudente, con un importante potencial más allá del aumento de los recursos financieros. Se destacaba además, la necesidad de avances (i) en coherencia de políticas; (ii) en la implementación de la política bilateral española atendiendo a la coordinación de actores e instrumentos, (iii) en profundizar en el marco estratégico multilateral y (iv) en mejorar la organización y gestión para conseguir mejoras en la eficacia de la ayuda.

²² FERNÁNDEZ, M, Y SÁNCHEZ MIRANDA, C. (2010) La cooperación multilateral española: de la retórica a una práctica de calidad, Fundación Alternativas OPEX 51/2010 Pág.: 39

²³ OCDE, Comité de Ayuda al Desarrollo (2007), Examen Interpares, España Pag: 15

3 El enfoque político vs. la eficacia: migración y desarrollo, fondos regionales y seguridad alimentaria

España entra como donante en África cuando se estaban poniendo en marcha los más relevantes consensos globales sobre la calidad de la ayuda. Dichos consensos, recogidos en la Declaración de París de 2003 y la Agenda de Acción de Accra (AAA) en 2008 fueron la respuesta a la constatación de que la calidad y la eficacia de la cooperación no era la deseada, y que era necesario hacer importantes reformas que optimizaran la ayuda y aseguraran mejores resultados. La Declaración de París de 2003 comprometía a los países socios y receptores de la ayuda a cumplir una serie de principios: que los países receptores aseguren las estrategias de desarrollo en sus respectivos parlamentos y con sus electores (apropiación); que los donantes apoyen esas estrategias (alineación) y que trabajen para simplificar y organizar sus esfuerzos conjuntos en esos países (armonización); que las políticas de desarrollo se dirijan a alcanzar metas claras y señalen progresos medibles en la consecución de esas metas (resultados); y tanto para donantes como receptores, que asuman una responsabilidad conjunta para alcanzar esas metas (mutua responsabilidad).

Con el fin de que se avanzara más rápidamente en la implementación de los objetivos establecidos en la Declaración de París, en la Agenda de Acción de Accra de 2008 se promovió un marco de acción concreto, en particular fortaleciendo los aspectos relativos a la apropiación, la construcción de asociaciones más eficaces e inclusivas y el logro de resultados de desarrollo. A pesar de la puesta en marcha de la Agenda de Acción de Accra, los resultados en materia de efectividad de la ayuda han sido débiles. Así, el CAD en la evaluación sobre la eficacia de la ayuda expone que donantes y países receptores solo han alcanzado una de las trece metas propuestas para el 2010 en la Declaración de París y concluye que: “los esfuerzos para mejorar los programas de desarrollo de capacidades han sido mixtos. Mientras que los donantes alcanzaron su meta en la coordinación de la cooperación técnica, la evidencia sugiere que los programas de desarrollo de capacidades siguen estando a menudo impulsados por la oferta, en lugar de responder a las necesidades reales²⁴.”

En el marco de la dispar consecución de resultados y las deficiencias aún existentes en materia de efectividad de la ayuda, es necesario revisar el caso español ya que siendo uno de los donantes más comprometidos enfrenta aún grandes desafíos debido a las fallas internas y de estructura de su propio sistema. En primer lugar, cabe preguntarse en qué objetivo se había construido, políticamente, el compromiso español como donante de AOD; si éste fue en la consecución de resultados o si fue en cambio con el objetivo de ser reconocido como parte importante de la comunidad de donantes. Si la intención era la consecución de resultados se echan en falta mecanismos de evaluación y seguimiento de los mismos como parte misma de la propuesta de entrada en los diversos proyectos.

Igualmente, no aparecen en los planes metas concretas más allá de las de asignación presupuestaria. En las publicaciones y diferentes sistemas de información proporcionados por la AECID se pueden encontrar datos relativos a los compromisos, a la presencia, y a la visibilidad de la cooperación española en África, pero no a los resultados, ni a la

²⁴ CAD –OCDE (2011) Aid effectiveness 2005-10: progress in implementing the Paris declaration, Pg:19 PG: 20

evaluación, ni a la eficacia de cada uno de los desembolsos según los indicadores desarrollados en la Declaración de París. Esta deficiencia se intentó corregir con el desarrollo, por parte de la DGPOLDE de un informe sobre la eficacia de la ayuda²⁵, pero aún están pendientes los informes correspondientes a cada uno de los instrumentos de la cooperación y de las zonas geográficas en las que actúa.

Esta falta de claridad en las metas y en el seguimiento de los objetivos que se observa en la práctica difiere de los planteamientos y la evolución de las directrices de la AOD que habían sido recogidas en los Planes Directores. En el primer Plan Director ya aparecían elementos relacionados con la eficacia de la ayuda en materia de concentración sectorial y geográfica de las intervenciones; en el segundo Plan Director se introdujeron los compromisos de armonización, alineamiento, apropiación y mutua responsabilidad como principios de actuación. El III Plan Director (formulado tras la evaluación inter pares del CAD) era aún más ambicioso y pretendía desarrollar un “cambio de cultura” hacia un “sistema de gestión para resultados de desarrollo”, orientado a la obtención de resultados concretos. Entre los esfuerzos consignados en el III Plan Director destacan el Plan de Acción para la Eficacia de la Ayuda, los marcos de asociación de la cooperación española y las asociaciones estratégicas con los organismos multilaterales de desarrollo.

La evaluación efectuada por la DGPOLDE sobre eficacia de la ayuda señalaba una serie de elementos restrictivos a la implementación de la Declaración de París en la política de cooperación. Es importante apuntar que muchos de los elementos señalados en este informe como deficiencias en el sistema de cooperación ya estaban recogidos y habían sido reconocidos por el sistema con suficiente antelación.

Tabla 7 Debilidades de los Planes Directores para la aplicación de la Declaración de París, según DGPOLDE

<u>Desarrollo del II Plan Director</u>	<u>Desarrollo III Plan Director</u>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Énfasis en el incremento de AOD frente al desarrollo de un sistema integrado para orientar la gestión hacia la consecución de resultados de desarrollo. ▪ Prioridad en los principios de armonización, apropiación y alineamiento; menor relevancia de GpRD y rendición mutua de cuentas. ▪ Bajo nivel del seguimiento y evaluación de las principales herramientas que incorporaban elementos de eficacia (del propio Plan Director y los DEP/ PAE), capacidad de retroalimentación poco efectiva en tiempo y forma³². <p><u>Cooperación descentralizada</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bajo nivel de pautas para la difusión y apropiación de todo el sistema de la Cooperación Española, y de mecanismos para una mejor gestión del conocimiento, retroalimentación e incentivos en relación a la agenda de eficacia. ▪ Sin aprobar en el plazo previsto el Plan de Acción de una Ayuda Eficaz, ni difundidas indicaciones generales para su cumplimiento. ▪ Planificación estratégica: <ul style="list-style-type: none"> ○ Marcos de Asociación con los países socios parten con limitaciones al no producirse la continuidad y retroalimentación con procesos anteriores de planificación.

²⁵ DGPOLDE, (2011) *Informe de evaluación de la implementación de la Declaración de París por la Cooperación Española*, Madrid.

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dificultades para desplegar estructuras de representación permanente en el exterior. ▪ Los ejercicios de planificación, seguimiento y evaluación autonómica y local no logran armonizarse con los de la Cooperación Española. ▪ Limitado desarrollo y énfasis en iniciativas de cooperación concertada o delegada. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Estrategias sectoriales no terminan de articularse con la planificación geográfica. ○ Limitaciones en la puesta en marcha y toma de decisiones en relación a las principales herramientas para hacer operativa la DP.
--	--

Fuente: Tomado de DGPOLDE, *La evaluación de la implementación de la Declaración de París por la Cooperación Española* pg.: 48

Por tanto, no es el fin de esta sección incidir en las fallas de eficacia, puesto que ya son conocidas, sino ahondar en las dificultades de la implementación de los procesos y especialmente, en el análisis político de la forma en la que evolucionó la cooperación con África. Como marco para dar respuesta a esta pregunta, a continuación se trata de forma sucinta las características y evolución de la política española de cooperación en tres áreas fundamentales: migraciones y desarrollo, fondos regionales y seguridad alimentaria.

3.1 Migraciones y desarrollo

Uno de los temas que mayor repercusión ha tenido en los medios de comunicación cuando se habló de África Subsahariana a lo largo del período de nuestro estudio ha sido la inmigración. A pesar de ser minoritaria en el conjunto del total de entradas de extranjeros a España, la llegada de inmigrantes africanos logró ocupar grandes titulares y generó una presión social y política muy relevante. Esta presión se vio reflejada en El Plan África I (2006-2008) (PAI), como vimos al principio, y por este motivo el documento recibió duras críticas desde el ámbito de la cooperación al desarrollo. Si bien se supone que el Plan África facilitó la coordinación y coherencia entre distintas políticas al contemplarlas en un instrumento único y articulado de política exterior, lo que quedó en cambio de manifiesto fue una clara ambigüedad en el marco de las diferentes facetas de la política exterior.

Ya antes de la elaboración del Primer Plan África (PA), España había suscrito acuerdos migratorios con algunos países para conseguir la repatriación de personas en situación irregular a sus países de origen ²⁶. Durante la vigencia del Primer Plan África se produce un cambio, ya que el Estado español dejó de tratar la readmisión como herramienta aislada de la gestión de los flujos migratorios, buscando una mayor colaboración con los países de origen y tránsito mediante la creación de una red de Acuerdos Marco de Cooperación Migratoria y de Readmisión con los países subsaharianos que más migración

²⁶ MANZANEDO, C. Y GUZMÁN, M (Coords.) (2011). *Políticas de control Migratorio y de cooperación al desarrollo entre España y África Occidental durante la ejecución del primer Plan África*. ALBOAN, Entreculturas

generaban: Senegal, Mali, Nigeria, Ghana, Camerún, Níger, Costa de Marfil, Cabo Verde, Guinea- Bissau, Guinea-Conakry y Gambia²⁷.

Una vez entrado en vigor el PAI, entre el 2006 y el 2008 se suscriben doce nuevos acuerdos con Estados de África Occidental, seis de los cuales son acuerdos marco de cooperación en materia de inmigración, conocidos como “acuerdos de nueva generación” (ANG), que incorporan disposiciones de lucha contra la inmigración ilegal, readmisión de inmigrantes en situación ilegal, incorporación de trabajadores del Estado con quien se firma el acuerdo al mercado de trabajo español, integración de los inmigrantes en la sociedad de acogida y, finalmente, potenciación de los vínculos entre la inmigración y el desarrollo. Los acuerdos marco de cooperación migratoria son acordes a las orientaciones de la política exterior comunitaria, y recogen el llamado Enfoque Global como estrategia de trabajo; un marco intersectorial cuyos ejes principales son promover la migración legal, prevenir y perseguir la migración irregular, y optimizar el vínculo entre migración y desarrollo, aunque su foco está, en la práctica, en el control de la migración irregular, que ocupa el lugar central en la política migratoria comunitaria y española.

La importancia de la política migratoria queda confirmada si se analiza el peso de los acuerdos relacionados con la migración que se firmaron a lo largo del periodo. Doce en materia de migración frente a tres en materia de cooperación.

Tabla 8: Acuerdos Migratorios y de cooperación al desarrollo entre el Estado español y los países Frontera Sur de África Occidental

	Acuerdo de repatriación	Acuerdo sobre flujos migratorios laborales	Acuerdo marco de cooperación en materia de inmigración (Acuerdo de Nueva Generación)	Acuerdo para la vigilancia conjunta de espacios marítimos	Acuerdo para prevenir la emigración de menores acompañados	Acuerdo marco de cooperación al desarrollo
Mauritania	Madrid, 1/7/2003	Nuakchot, 25/7/2007				
Cabo Verde			Madrid, 20/3/2007	Praia, 21/2/2008		
Gambia			Banjul, 19/9/2006			
Guinea Bissau	Madrid, 7/2/2003		Bissau, 27/1/2008			
República de Guinea			Conakry, 9/10/2006			
Mali			Madrid,			Madrid,

²⁷ Con otros países también se firmaron acuerdos bilaterales en materia migratoria: Senegal, un Acuerdo para prevenir la emigración de menores no acompañados (2007) con Nigeria, un Acuerdo de Repatriación (2001) y Mauritania un Acuerdo sobre flujos migratorios laborales (2007).

			3/1/2007			23/11/2007
Níger			Niamey, 10/5/2008			Madrid, 7/3/2007
Nigeria	Abuja, 12/11/2001					
Senegal					Dakar 5/12/2006	Dakar, 10/10/2006

Fuente: MANZANEDO, C. Y GUZMÁN, M (Coord.) (2011) *Op. Cit.* PG: 27

Igualmente se señala que aunque los Acuerdos de Nueva Generación contemplan una cooperación migratoria amplia que pudiera incluir la cooperación al desarrollo, lo cierto es que se ofrecen pequeños e indeterminados cupos de trabajadores legales y de Ayuda al desarrollo "a cambio" del compromiso de contener la emigración ilegal y la aceptación de repatriaciones de nacionales y de personas de terceros países en tránsito en su ruta migratoria. De hecho, más del 5% de la ayuda bilateral centralizada destinada a África Occidental parece estar condicionada por la política española de control de fronteras. Así, Carballo (2009) señala: "tenemos la dicotomía constante entre el control de fronteras y la política de desarrollo vinculada a esta última; por un lado se refuerzan las fronteras exteriores y se firman acuerdos de repatriación, y en la misma operación se compromete ayuda para el desarrollo y se gestionan acuerdos de mano de obra"²⁸.

Desde una perspectiva de coherencia de políticas, es cuestionable que dichos fondos computen como AOD, ya que su objetivo no es la lucha contra la pobreza. Estos Fondos, que superan los cinco millones de euros, han sido gestionados por el Ministerio de Interior y se recogen en la base de datos de la DGPOLDE como "Cooperación Policial"²⁹. Más aún, el 79% de los fondos de AOD bilateral que se destinan a financiar "Actividades de Cooperación Policial" son dirigidos hacia África Occidental. Entre estos, los más cuestionables son los fondos destinados a centros de acogida de migrantes repatriados, dado que la detención en dichos centros se hace bajo los términos de la política migratoria española y no de la cooperación al desarrollo.

Vemos, pues, como la política migratoria copó el ámbito de acción de la política de ayuda al desarrollo, generando una confusión entre los fondos que se destinan a la lucha contra la pobreza y los que se destinan a cumplir con las prioridades españolas en materia de control de fronteras y mermando la eficacia de la primera. La gestión de las migraciones se confunde con el control de fronteras y se da un paso atrás en el condicionamiento de la ayuda. Asimismo, la ayuda al desarrollo se ha vinculado a las repatriaciones de manera directa, como puede verse en el caso Senegalés y el Plan REVA³⁰ de retorno a la agricultura.

²⁸ CARBALLO DE LA RIVA, M. (2009) *Migraciones y desarrollo: la incidencia de África Subsahariana en la agenda política* documento de trabajo N° 13 IUDC. Pág. 47

²⁹ MANZANEDO, C. Y GUZMÁN, M (Coords.) (2011) *Op. Cit.* Pág. 30

³⁰ Inicialmente denominado Plan de Retorno de los Emigrados a la Agricultura, surge en 2005 como respuesta del Presidente senegalés Abdoulaye Wade a la demanda de creación de alternativas de arraigo de población rural, retorno de los emigrados y reinserción de los denominados clandestinos. Sobre este punto ver MARTÍNEZ, E. y RIVERO, J., Desarrollo Local y Migración: el caso del Plan Reva en Senegal, en RODRÍGUEZ, M. (2010)

Esta confusión se trasladó, por ejemplo, en algunas actividades que fueron promovidas a un ritmo mayor que la demanda real, con un análisis muy general sobre su viabilidad, como fue el caso de las Escuelas–Taller promovidas en África Occidental, originalmente concebidas para crear mano de obra cualificada que contribuyera al desarrollo de la capacidad productiva de cada país mediante la realización de actividades y obras de interés social; o la realización de contribuciones a organizaciones multilaterales que en algunos casos estaban pensadas para atender los compromisos adquiridos con países que no eran parte del Plan Director II. Así ocurrió con el Programa GAMJOBS, del Gobierno de Gambia, implementado por el PNUD, que entraba a formar parte de una contribución más amplia englobada en el denominado *Programa Regional de Juventud, Empleo y Políticas de Cohesión Social*, cuyos efectos sobre las políticas públicas están siendo analizados por una evaluación externa al momento de la realización de este estudio. Según los informes disponibles, el impacto del Programa habría sido no obstante positivo, teniendo en cuenta la compleja situación post – conflicto que presentan algunos de estos países, especialmente en el caso de Liberia, Costa de Marfil, Guinea Bissau o Sierra Leona.³¹

3.2 Construcción de la paz y otras contribuciones a fondos o programas regionales

La construcción de la paz no jugaba ni juega hoy en día un papel preeminente en la cooperación española, siendo prácticamente irrelevante y representando en el año 2009 únicamente el 1,9% del total de la AOD española. De hecho, no es hasta el segundo Plan Director 2005 – 2008 que se formula un reconocimiento de la importancia de las acciones de cooperación enfocada a la construcción de la paz, y desde ese momento se “plantea la necesidad de hacer de España un constructor activo de la paz” incluyendo la prevención de conflictos y la construcción de paz como objetivos estratégicos vinculados a otros ejes: buen gobierno, servicios sociales básicos y reconstrucción económica -infraestructura, apoyo a sectores productivos y, en particular, la revitalización del sector privado³². El III Plan Director señala, por su parte, la intención de “contribuir al desarrollo de la paz, la justicia, la equidad y la seguridad en situaciones de conflicto y postconflicto, mediante el desarrollo de acciones preventivas, el respeto a la legalidad internacional, la defensa de los Derechos Humanos, el apoyo a las víctimas y la recuperación del entorno físico, económico y social, incluyendo acciones de fortalecimiento institucional, justicia transicional y empoderamiento de la sociedad civil”³³.

Cooperación para el Desarrollo, Migraciones y Economías Locales, Fundación Carolina, CEALCI. Doc. Trabajo. N.40

³¹ PNUD (2011) Informe *Anual de Seguimiento 2010. Regional Programme Youth and Employment and Social Cohesion in Sub-Saharan Africa*. Los países que atiende este Programa Regional son Cabo Verde, Costa de Marfil, Guinea, Guinea Bissau, Liberia, Senegal Sierra Leona y Gambia.

³² MAEC 2005,

³³ MAEC 2009, PG: 39

Como señala el reciente informe de Ruiz-Giménez y Benavides de la Vega³⁴, a pesar de que el Plan 2009-2012 optó por reforzar la capacidad de la Administración española y por la necesidad de multiplicar los esfuerzos para una mayor coherencia entre los Ministerios implicados, así como por una mayor coordinación con otros actores, no todas las dimensiones de esa agenda han recibido el mismo apoyo político, ni los mismos recursos³⁵. Se constata el crecimiento de la dotación presupuestaria en los últimos dos años para la reforma del sector de seguridad y los procesos de consolidación de la paz en los países post-conflicto, la mayoría situados en la región subsahariana, aunque el mayor incremento se produce en la prevención de conflictos, un aumento que se explica en gran medida por el excepcional aporte financiero realizado a la “ventanilla cerrada” de prevención de conflictos y consolidación de la paz del *Fondo PNUD-España*, con un monto de 52 millones de euros en el año 2007 y otros 20 millones de euros adicionales en 2008.³⁶ Hasta 2010, los países beneficiarios de fondo han sido Guinea Bissau, Mauritania, RDC y Sudán.

**Tabla 9: AOD española en África Subsahariana para
“Construcción de la paz”**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total AOD	16.036.112	17.891.339	113.180.545	82.495.145	88.801.638	87.107.199
Total AOD en África Subs. (ASS)	2.070.636	9.761.623	4.609.646	19.303.931	18.197.233	8.627.381
% ASS/Total	12,91%	54,56%	4,07%	23,40%	20,49%	9,90%

Fuente: Ruiz-Giménez, I. y Benavides de la Vega, L. 2011

Es importante resaltar, tal como advierten las autoras del citado informe, que los reportes de seguimiento de los PACI han computado toda la contribución española a la ventanilla del Fondo PNUD a la categoría del CAD de prevención de conflictos aunque la mayoría de los proyectos no son de prevención de conflictos³⁷. Por otro lado, destaca el hecho de que en los últimos años se haya destinado a la región subsahariana un flujo sumamente variable de recursos, que va desde el 54% en 2006, (gracias al desembolso para el fondo España- PNUD) al 4% en el año inmediatamente posterior 2007. Para 2010 nuevamente se disminuyó la cantidad de recursos en un 50% respecto al año anterior.

³⁴ RUIZ-JIMÉNEZ, I. y BENAVIDES, L. (2011) *La Política Exterior española de construcción de la paz hacia África Subsahariana. Balance de las últimas décadas desde la perspectiva del principio de coherencia de políticas*, GEA

³⁵ Ibid. Pág. 57

³⁶ Ibid. Pág. 63

³⁷ Otro de los puntos que quedan de relieve en la cooperación para la construcción de paz es que la mayor presencia española se ha encauzado a través de misiones internacionales con un balance de al menos a más de 6.460 millones de euros, sin incluir las contribuciones a las NNUU, la UE y la OTAN. En este sentido, el predominio del enfoque militar de las intervenciones de paz, se sobrepone a los intereses de la agenda del desarrollo. Ibid. Pág. 64

Esta variación tan notable en los fondos (Tabla 5) muestra una alta volatilidad y difícil previsibilidad de la ayuda y lleva a tratar de nuevo la cuestión que ya se ha señalado en este documento, y es el hecho de que los desembolsos de fondos OMUDES se hacen en un solo giro en lugar de planificarlos en desembolsos menores a lo largo de un mayor periodo de tiempo, lo cual se justifica principalmente por el imperativo de cumplir los objetivos de AOD marcados a nivel político. De no haber tenido esta limitación –el cumplimiento de metas anuales que no se ajustaban a las capacidades del sistema para darles seguimiento y planificación- se podría haber realizado un mejor seguimiento de los recursos y ajustar las necesidades presupuestarias a la ejecución del proyecto y a las capacidades de ejecución de los donantes. Esto se ve reflejado en el análisis de las contribuciones voluntarias que se hicieron a organizaciones regionales como NEPAD, el programa de desarrollo de la Unión Africana, o CEDEAO –algo que será analizado en la siguiente sección-, así como en las contribuciones que se realizaron al PNUD para la implementación de Programas específicos en África o aportaciones a Fondos Temáticos en los años 2007 y 2008.

Así, por ejemplo, como se puede observar en la Tabla 10 debajo, pasados tres años de la firma de las contribuciones al *Fondo Temático de Gobernabilidad Democrática*, cuatro de los ocho programas firmados en África Occidental tenían un porcentaje de ejecución inferior al 60%, Senegal, Gambia, Guinea Bissau, Mauritania, y en el caso de este último país la ejecución no llegaba al 20%.

Tabla 10. Fondo de Gobernabilidad Democrática para 8 países de África Occidental Temáticas de Reforma de la Administración Pública, Acceso a la Información y E-Gobierno:

Balance de Ejecución Presupuestaria 2010

PAÍS	PRESUPUESTO US \$	FECHA DE INICIO	PORCENTAJE DE EJECUCIÓN
Cabo Verde	1.400.000	Oct – 07	100%
Malí	1.450.000	Jun – 07	100%
Níger	1.600.000	Feb – 08	98%
Guinea	1.450.000	Ene – 08	75%
Mauritania	1.400.000	Ene – 08	19%
Guinea – Bissau	1.300.000	Ene – 08	47%
Gambia	1.800.000	Nov – 07	49%
Senegal	1.450.000	Mar – 08	57%
TOTAL	11.850.000	58%	

Fuente: Elaboración propia sobre datos PNUD

El hecho de que algunos proyectos gestionados a través de organizaciones multilaterales o regionales no fueran ejecutados en el primer y segundo año después de haber sido firmados, se explica en gran parte porque fue mayor el impulso de la oferta que la capacidad de absorción del sistema multilateral y la asimilación de una demanda que, en muchos casos, era inducida. Así mismo, pone al descubierto algunas debilidades del sistema español para dar seguimiento a las contribuciones a organismos multilaterales, incluyendo los pocos recursos disponibles en las OTCs para negociar y renovar los compromisos que los OMUDES han adquirido con la Cooperación Española.

3.3 Seguridad Alimentaria

En la Cumbre Mundial de Alimentación de 1996, la comunidad internacional se propuso reducir a la mitad el número de personas hambrientas antes de 2015. En ese momento se contaban unas 800 millones de personas, a día de hoy más de 1.000 millones de personas están en esta situación. Sobre esa base podría afirmarse que la política internacional para la solución del hambre ha sido un rotundo fracaso. Esta situación responde a tres problemas centrales: la crisis de los alimentos de 2008 generada por el alto precio de las materias primas, la magnitud de los desastres naturales y sequías en los países de África Subsahariana y América Latina, y por último, la incapacidad del sistema internacional para hacer frente a las amenazas a la seguridad alimentaria. Entre ellas destacan la especulación financiera y la falta de coherencia entre los intereses en materia agrícola de los países desarrollados y sus compromisos con el desarrollo.

A pesar de la repercusión que tiene la ayuda en este ámbito, en 2008 la AOD dedicada a la agricultura en África se encontraba en el mismo nivel de 1975³⁸. Esta reducción de los montos de AOD dedicados a la agricultura coincidió con el momento de mayor incremento de la pobreza rural en este continente y las mayores subidas de precios de los alimentos desde los 70. La problemática alimentaria no es competencia exclusiva de la cooperación, sino que se han convertido en un asunto de gobernanza global. Como se ha señalado en algunos informes, las economías que dependen de una producción agrícola de subsistencia carecen de la capacidad para ajustarse a las subidas de precios de los alimentos³⁹. La seguridad alimentaria y la erradicación del hambre son, por tanto, dos de los mayores objetivos de la política de desarrollo. Pero el consenso global en esta materia se ve afectado, por un lado, por la falta de coherencia de la política exterior de los países donantes, y por el otro, por el impacto de la crisis económica internacional que afecta la asignación de fondos e incrementos presupuestarios en este sector.

En este sentido, el papel de España debe ir más allá del marco de la cooperación y abordar su capacidad de acción en el G20 y otros foros globales, un claro llamamiento a ajustar la coherencia de su política exterior. La Cooperación Española ha asumido el desarrollo rural en un sentido amplio, territorial y multisectorial. En el III Plan Director (2009-2012) se consolidó como objetivo general el "contribuir a hacer efectivo el derecho humano a la alimentación y mejorar las condiciones de vida y de seguridad alimentaria de la población rural y urbana". Si bien el papel de España en materia de lucha contra el hambre y seguridad alimentaria se había venido reforzando a partir del 2002, hay informes que señalan que a partir de 2009 se anunciaron compromisos que "o bien ya se habían comprometido anteriormente, o bien estaban ya asignados como parte de la planificación anual de la AOD"⁴⁰.

España hizo un esfuerzo significativo para aumentar su aporte en el fomento de la agricultura y la lucha contra el hambre, lo que le permitió consolidarse en 2008 como el quinto donante de este sector en el CAD. En el PACI de 2010 se asignaban más de 300

³⁸ CASCANTE, K (2011) ¿Agricultura en declive? *FP en español*, septiembre 27 de 2011

³⁹ CASCANTE, K. (2011) *La escalada de precios de los alimentos: efectos y reacción ante una nueva crisis*, OPEX 158/2011

⁴⁰ GUEREÑA, A (2010) *La cooperación española en la lucha contra el hambre un análisis cuantitativo de la ayuda hacia la agricultura, el desarrollo rural y la seguridad alimentaria*, Intermón Oxfam

millones de euros a la cooperación en agricultura, con un especial énfasis en la cooperación multilateral a través del Programa Mundial de Alimentos y la FAO⁴¹. La ayuda bilateral, por su parte, se ejecutó en un 40% a través de ONGD, siendo mínimo el apoyo presupuestario y sectorial, a pesar de que se mencione como uno de los objetivos del III PD con el fin de conseguir mayor alineación y coordinación de la ayuda⁴². Recientemente, entre 2011 y 2012 se ha puesto en marcha el Fondo FIDA-España de Cofinanciación para la Seguridad Alimentaria, consistente en un préstamo a 45 años de 285.5 millones de euros del gobierno de España, combinado con una donación de 14.5 millones de euros. El acuerdo financiero entre el FIDA y España forma parte de un marco de colaboración estratégico y complementa el Acuerdo de Asociación que se firmó en 2007. Esta contribución al FIDA respondía a una lógica distinta de la que había imperado hasta ahora, girando hacia la cooperación reembolsable.

Aquí se observan varias cuestiones que afectan especialmente a la región. Por un lado, la ya mencionada debilidad de los mecanismos de apoyo a programas y presupuestario en este área a nivel bilateral, y el protagonismo de los mecanismos multilaterales, en especial las contribuciones al Programa Mundial de Alimentos (WFP)⁴³, y las contribuciones a las organizaciones regionales africanas. Así, con la intención de alcanzar el liderazgo en las políticas de la lucha contra el hambre y poner en marcha los compromisos políticos anunciados en la Reunión de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria que tuvo lugar en Madrid en enero del 2009, el entonces Presidente del Gobierno, José Luís Rodríguez Zapatero anunció en la Cumbre de CEDEAO que se celebró el mismo año un compromiso de 240 Millones de Euros en ayuda alimentaria. Era, como señalan algunos estudios, un cheque en blanco para una institución con la cual no se tenía experiencia de cooperación previa fuera del ámbito de la agenda migratoria; un compromiso que, además, no se podrá cumplir debido a las restricciones presupuestarias que empezarán a partir del año 2010⁴⁴. Hasta la fecha, de este compromiso se han canalizado 70 y 80 Millones de euros respectivamente en sendos fondos del Banco Mundial -el Global Food Response Program (GFRP) y el Global Agriculture and Food Security Program (GAFSP)- de los que España es uno de los principales contribuyentes, y en su mayoría destinados a países africanos.

Por otro lado, y esto no es un problema exclusivamente español, se ha observado que tanto la respuesta a la crisis alimentaria que se produjo en 2007-2008, como la respuesta a la crisis actual, han estado orientadas hacia la provisión de alimentos más que a impulsar la capacidad de producirlos. La ayuda alimentaria de emergencia se ha cuadruplicado, y si bien es indispensable para salvar vidas, es igualmente necesario fortalecer procesos a largo plazo y con carácter preventivo. Por otra parte, continúa siendo esencial superar la dispersión de esfuerzos: la AOD para la agricultura, desarrollo rural y seguridad alimentaria se distribuyó en 2008 entre 68 países. El 62% de los fondos se dirigieron hacia países de asociación amplia, pero un 15% de la ayuda se dirigió a países no pertenecientes a ninguno de los grupos de asociación contemplados en el II

⁴¹ Ibid. Pág. 24

⁴² Ibid. Pág. 20

⁴³ Sobre este punto ver SAN PEDRO, P. (2010) *La ayuda alimentaria española en la lucha contra el hambre*, Informe de Investigación, Intermón – Oxfam.

⁴⁴ RUIZ-JIMÉNEZ, I. y BENAVIDES, L. (2011) *Op. Cit.* Pág. 66 y 67

Plan Director. Si bien es cierto que cuando se habla de ayuda de emergencia ésta se debe dirigir hacia aquellos países donde hay emergencias, sean o no países de asociación, es importante reseñar que aún no se ha cumplido la meta de asignar el 85% de la AOD asignada geográficamente a los 37 países pertenecientes a los grupos prioritarios, muchos de ellos de la región de África Subsahariana⁴⁵. De igual manera, conviene observar que en este sector se están incluyendo muchas partidas que no forman parte de la categoría de seguridad alimentaria, tal y como la define el CAD, entre ellas algunos fondos destinados a la capacitación, a la sensibilización, a la comercialización, a la nutrición o a la salud⁴⁶.

4 Conclusiones y recomendaciones

Del análisis de flujos de AOD entre los años 2005 al 2009, correspondientes a la ejecución del II Plan Director y el inicio del III Plan, destaca como **primera observación que no hubo correspondencia entre la programación y el incremento presupuestario que se dio para África Subsahariana**. En palabras de algunos entrevistados, "llegaron antes los fondos que la planificación". El principal motivo de esto, que no es exclusivo para la región, se encuentra en la rapidez con que se asumieron compromisos –ya sea el incremento de fondos de cooperación, la participación protagonista de España en una nueva arquitectura de la ayuda, o la necesidad de mayor diálogo político en algunos países de África subsahariana- sin que se hubieran puesto aún en marcha las herramientas de gestión necesarias para poder planificar correctamente estos nuevos volúmenes de AOD.

Entre estas herramientas no desarrolladas destaca, principalmente, **la tardía reforma de la AECID y el contrato de gestión que hubiera permitido a las nuevas OTCs de la región dedicar el tiempo necesario para la planificación y el diálogo** (un trabajo que lleva mucho tiempo) , sin depender de las presiones internas para ejecutar en períodos anuales o las externas del país socio para que España cumpliera con los múltiples compromisos. Hay que observar que en muchos de estos países, al contrario que ocurría en América Latina, no se contaba una experiencia previa y conocimiento del terreno que facilitara una identificación adecuada y la negociación idónea para generar Documentos de Estrategia País (DEP). De hecho, es recomendable que los Documentos de Estrategia País sean realizados por los países socios, lo cual permitiría un alto grado de apropiación y compromiso por parte de los mismos de cara a la ejecución y la corresponsabilidad en los planes identificados.

Esta observación, la falta de correspondencia entre la programación y el incremento de los fondos, tiene principalmente dos riesgos. El primero es que la falta de unidad y coherencia en la gestión incide en la previsibilidad. Mientras que la cooperación africana de países como Holanda, Suecia, Irlanda, puede ser predecible –en el entendido de que siempre puede estar expuesta a que ocurran altibajos en los flujos- en el caso de la

⁴⁵ GUEREÑA, A (2010) Op. Cit. Pág. 14

⁴⁶ SAN PEDRO, P. (2010) Op. Cit. Pág. 26

cooperación española **será difícil argumentar que participa de un proceso de desarrollo comprometido con los países socios y que ese proceso forma parte de la nueva arquitectura de la ayuda.** El balance, más bien, es que la cooperación española hacia África Subsahariana se caracteriza por disponer de un volumen de flujos mayor o menor dependiendo de la disponibilidad presupuestaria o de intereses políticos cortoplacistas. Es posible, como se señaló en algunas de las entrevistas, que se abrieran OTC en algunos países a sabiendas de que se podían cerrar en breve lo cual podría debilitar la identidad (y credibilidad) de la cooperación de un país como España que tiene mucho que compartir con África Subsahariana en procesos no ya puntuales, sino que consoliden relaciones a largo plazo.

El otro riesgo es que se pierde eficacia. Así, por ejemplo, la cooperación española en Mozambique supuso en el año 2010 un monto aproximado de 20 millones de Euros; no se puede esperar que esta cantidad pueda generar un gran impacto en la reducción de la pobreza, pero sí es suficiente para delinear e incidir en políticas públicas si se traza un compromiso a largo plazo aunque éste no sea muy cuantioso. En el caso de las escuelas taller, que como iniciativas aisladas de educación informal no presentan perspectivas de sostenibilidad, sí es posible que puedan generar amplias oportunidades y vías de acceso para el empleo cuando éstas son asimiladas en una política gubernamental de formación profesional y se adecúan a los currícula educativos. Para que eso suceda, es necesario que exista un diálogo político que goce de credibilidad, tal y como se ha observado en otras regiones.

La segunda observación tiene que ver igualmente con un crecimiento rápido en este caso de las contribuciones a los organismos multilaterales que en algunos casos pueden llegar a ser poco eficientes y eficaces. Han sido contribuciones que posiblemente estaban correctamente apuntadas puesto que se trataba de temas -tales como la prevención de conflictos, el apoyo a instituciones regionales o la seguridad alimentaria- que requerían un abordaje desde el punto de vista multilateral y que sobrepasaban las capacidades de la cooperación española. Sin embargo, en la práctica, depositar el dinero de una sola vez y sin contrapartida, en muchos de los casos, no sólo no garantizaba un mayor aprovechamiento de los recursos y eficacia en los resultados - como fue el caso del apoyo proporcionado a CEDEAO o de los diversos instrumentos temáticos para la Gobernabilidad y la Prevención de Conflictos del PNUD- sino que tampoco garantizaban un diálogo político sostenido. Más bien al contrario, lo que garantizaban eran expectativas de contribuciones por cuantías similares año por año, las cuales al no ser cumplidas podrían contribuir a debilitar la imagen de España como donante inserto en el *multilateralismo activo* que el gobierno había fijado como meta.

Desde aquí se podrían articular varias **recomendaciones**, algunas ya planteadas por diversos estudios e informes, ya que intentan atender problemas que daría la impresión de ser estructurales y siguen sin atenderse.

- La primera sería la necesidad de avanzar en la concentración geográfica. La escasez de recursos, la racionalización de los procedimientos para generar impacto, así como la credibilidad que debe generar la cooperación española en sus contrapartes, exige poner en marcha criterios de largo plazo para determinar por qué España debe o no debe trabajar en según qué países de África subsahariana. En un contexto de muchos cambios

políticos en la región, en contextos de concentración de los intereses comerciales y de la ayuda al desarrollo, el sistema de cooperación español no puede quedarse aislado en sus relaciones con los PMA de África subsahariana. La pertinencia de la cooperación española en África Subsahariana tiene que estar sustentada sobre criterios en los que coinciden todos los actores, externos e internos, sector público y ONGS, sin que eso derive en un modelo de "reparto" para todos.

- En este punto, será necesario considerar que en África Subsahariana, de un listado de 48 países sólo en 8 casos el porcentaje de población que vive con menos de dos dólares al día no alcanza el 50%; en los otros cuarenta países el porcentaje de población que vive en la pobreza no sólo supera el 50 por ciento sino que llega a alcanzar en algunos casos entre el 80 o el 90 por ciento. Es decir, la región no puede quedar desatendida por un giro eventual en los intereses políticos y comerciales, pero hay países con índices de pobreza **extrema** (menos de un dólar al día) que son superiores al 50%, entre los que se encuentran **Angola, República Democrática del Congo, Mali, Mozambique, Nigeria, Sierra Leona** que requieren una atención prioritaria y una mayor coordinación de los esfuerzos que se están haciendo desde la cooperación bilateral y multilateral. Este sería un punto de partida para situar a la Cooperación Española en un papel de calidad, apoyo técnico y diálogo político diferente al que tiene hoy en día, con proyección de situarse en un más alto nivel de diálogo a nivel regional al menos en lo que respecta al ámbito de la cooperación para el desarrollo.
- Por otro lado, conviene que se traten desde una perspectiva multilateral algunos temas estratégicos, pero no todos. Así, centrándonos en los temas señalados en este documento, es más importante que se avance en un discurso político español y un multilateralismo activo -más allá de las contribuciones presupuestarias a determinados fondos regionales- en los ejes de migraciones y desarrollo, conflictos y seguridad alimentaria, que en el ámbito de la gobernabilidad. La eficacia de los recursos destinados en materia de gobernabilidad democrática está siempre condicionada por una apropiación que varía mucho dependiendo de los calendarios e intereses políticos cortoplacistas que rigen en muchos países. Es preciso además, cambiar la forma en que se contribuye a estos fondos regionales y la forma en que se desarrolla el escaso seguimiento que se ha llevado hasta la fecha.
- También en este sentido, se recomienda capitalizar los recursos que se han invertido a través de multilaterales dándole peso a la presencia española, no a los desembolsos. No es recomendable abandonar los programas que ya se han iniciado en las instituciones multilaterales, sino revisar su eficacia y reconstruir el papel español, trabajando más en equipo con otros donantes. Ya no se trata de mostrar en la agenda internacional la voluntad que España tiene de *dar* más en uno otro sector, sino de garantizar la *calidad* del aporte español en agendas internacionales y que tienen gran importancia para África Subsahariana. Esto último está más basado en las capacidades técnicas y políticas que en la capacidad financiera.
- Igualmente, en el área bilateral se requiere un mayor esfuerzo para alcanzar más coherencia en lo sectorial y en la evolución de las asignaciones presupuestarias. Los sectores e instrumentos tienen que ser diferentes dependiendo de las condiciones de cada país; los planes, de hecho, han de ser diseñados por cada país socio, pero ya se ha

avanzado mucho en la cooperación española con África Subsahariana en lo que respecta al conocimiento de la región y al potencial de los nuevos instrumentos. En este punto es importante destacar, por ejemplo, que ya existen experiencias positivas de cooperación triangular en África. El caso de Mali, en el que España ha colaborado como socio silencioso en un proyecto coordinado por Túnez, demuestra que la calidad y eficacia de la ayuda es mucho mayor cuando se buscan complementariedades con otros socios técnicos y financieros.

- Por último, como recomendación al nuevo gobierno español, urge revisar el Plan África y orientarlo como un instrumento que responda a una nueva forma de hacer política coherente, comercio con responsabilidad, codesarrollo y apoyo mutuo. Si los tiempos de crisis ponen límites a los incrementos presupuestarios, hay que buscar formas de fortalecer los intereses mutuos, trazando líneas y compromisos de largo plazo orientados a contribuir a la mejora de las políticas públicas –y no sólo con la experiencia de proyectos aislados- con el fin de que lo poco o mucho que se pueda hacer, tanto en tiempos de crisis como de bonanza, tenga un mayor impacto. Es importante aprovechar el esfuerzo que ya se ha hecho, y demostrar, tal como se ha esforzado España, que es un actor global relevante no solo por sus aportaciones sino por su responsabilidad con la política global de desarrollo y con su capacidad para aportar desde la experiencia, la innovación y la responsabilidad.

Bibliografía

- BANCO MUNDIAL (2010) *Rising global interest in farmlands*.
- BELLO, I. (2011) ¿China en África? ¿Desafío a la cooperación Occidental? En DE LA FLOR, J.L. y FREIRE, A. *África Cuenta: Reflexiones sobre la Cooperación Española con África*, Grupo de Estudios Africanos - GEA. Madrid
- BENAVIDES DE LA VEGA, L. (2011) La "Nueva Agenda de Desarrollo", la integración regional y las relaciones UE-África En ALBARES, J.M. y SUAREZ, I. (Coords.) *La Agenda Africana de Desarrollo: el Papel de España y la Unión Europea*. Fundación Carolina. CEALCI. Doc. De trabajo nº 48
- BENAVIDES DE LA VEGA, L (2007) Actores regionales y subregionales en África subsahariana. Socios y líneas de trabajo potenciales para la cooperación española, Avances de Investigación, Fundación Carolina.
- CAD –OCDE (2011) *Aid effectiveness 2005-10: progress in implementing the Paris declaration*
- CARBALLO DE LA RIVA, M. (2009) Migraciones y desarrollo: la incidencia de África Subsahariana en la agenda política documento de trabajo Nº 13 IUDC
- CASCANTE, K (2011) ¿Agricultura en declive? FP en español, septiembre 27 de 2011
- CASCANTE, K. (2011) La escalada de precios de los alimentos: efectos y reacción ante una nueva crisis, OPEX 158/2011
- CHANDY, L. (2011) Reframing Development Cooperation, En *From Aid To Global Development Cooperation: The 2011 Brookings Blum Roundtable Policy Brief*, Brookings, Washington D.C.
- DÍAZ, G; ABAD, G (2008) Migración y seguridad en España: seguridad humana y el control de fronteras. El caso del FRONTEX, UNISCI Discussion Papers, Nº 17 (Mayo / May 2008)
- DGPOLDE (2011) *Informe de evaluación de la implementación de la Declaración de París por la Cooperación Española*, Madrid
- DGPOLDE (2011) Plan Anual de Cooperación Internacional – PACI
- DGPOLDE (2010) Plan Anual de Cooperación Internacional – PACI
- GARRIDO, P; LAFUENTE, C; MARÍN, A (2009): El Plan África y las relaciones comerciales y de inversión entre España y el África Subsahariana en el contexto de los EPA, Documento de Trabajo, OPEX, Fundación Alternativas.
- GUEREÑA, A (2011) *La cooperación española en la lucha contra el hambre un análisis cuantitativo de la ayuda hacia la agricultura, el desarrollo rural y la seguridad alimentaria*, Intermón Oxfam.

- IGLESIA-CARUNCHO, M. (2011), *The Politics and Policy of Aid in Spain*. IDS Research Reports, 2011
- KABUNDA, M. (2011) La Integración Regional en África. Balance, Retos y Alternativas. En ALBARES, J.M. y SUAREZ, I. (Coords.) *La Agenda Africana de Desarrollo: el Papel de España y la Unión Europea*. Fundación Carolina. CEALCI. Doc. De trabajo nº 48.
- MALICK CISSÉ, H. y VALCÁRCEL GONZÁLEZ, F. (2012) España en el océano de donantes en Senegal: ¿Sólo un socio más?. OPEX, Fundación Alternativas.
- MANZANEDO, C. y GUZMAN, M (Coords) (2011) , *Políticas de control Migratorio y de cooperación al desarrollo entre España y África Occidental durante la ejecución del primer Plan África*; ALBOAN, Entreculturas
- OCDE (2011). *Development Aid at glance. Statistics by Region. Africa*
- OLIVIÉ, I; OYA, C, (2009) Plan África 2009-12: se necesita más coherencia y concentración. *Política Exterior* núm. 130, julio-agosto 2009.
- PNUD, Informe Anual de Seguimiento 2010. *Regional Programme Youth and Employment and Social Cohesion in Sub-Saharan Africa*.
- PNUD, Informe Anual de Seguimiento 2010. *Contribución española a 8 países de África Sub Sahariana al Fondo Temático de Gobernabilidad Democrática*.
- OBOO, M. (2011) Las Potencias Emergentes y la Agenda Africana de Desarrollo en el Siglo XXI. En ALBARES, J.M. y SUAREZ, I. (Coords.) *La Agenda Africana de Desarrollo: el Papel de España y la Unión Europea*. Fundación Carolina. CEALCI. Doc. De trabajo nº 48.
- MARTÍNEZ, E. y RIVERO, J., Desarrollo Local y Migración: el caso del Plan Reva en Senegal, en RODRÍGUEZ, M. (2010) *Cooperación para el Desarrollo, Migraciones y Economías Locales*, Fundación Carolina, CEALCI. Doc. Trabajo. N.40
- RUIZ-JIMÉNEZ, I. y BENAVIDES, L. (2011) La Política Exterior española de construcción de la paz hacia África Subsahariana. Balance de las últimas décadas desde la perspectiva del principio de coherencia de políticas, Grupo de Estudios Africanos, GEA. Madrid
- SUÁREZ-FERNÁNDEZ CORONADO, I; (2010) La cooperación triangular: una modalidad emergente en las relaciones Norte-Sur. En *América Latina y el Caribe: Nuevas formas de Cooperación. Las Dimensiones Sur-Sur*, Fundación Carolina, FLACSO
- SUÁREZ SIPMANN, M (2010), Perspectivas ante la III Cumbre UE-África; la necesidad de revitalizar el marco de cooperación. *Fundación Alternativas*, OPEX, Fundación Alternativas.
- UNCTAD (2011) *Informe sobre las inversiones en el mundo. Panorama General. Formas No Accionariales de Producción Internacional y Desarrollo*. NNUU. Nueva York y Ginebra.

Sitios web con estadísticas sobre África Subsahariana

Millennium Development Goals Report 2011, by the UN Secretary-General

http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/%282011_E%29%20MDG%20Report%202011_Book%20LR.pdf

<http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>

The African Development Indicators database (excel):

<http://data.worldbank.org/data-catalog/africa-development-indicators>

http://siteresources.worldbank.org/INTAFRICA/Resources/LDB-Africa_2011.pdf

Data for Africa (separating SSA countries) per MDG:

http://siteresources.worldbank.org/INTAFRICA/Resources/ADI_2011-Chapter_3_Millennium_Development_Goals.pdf

Anexos, Anexo 1 AOD Bilateral Bruta por Agentes / Instrumentos

AOD bilateral bruta por agentes / instrumentos	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1. Administración General del Estado	116.742.812	417.570.654	11.924.247	293.054.889	444.366.617	705.985.381
M° de Asuntos Exteriores y de Cooperación	43.200.157	70.161.462	111.345.132	252.760.334	362.416.480	539.427.536
Agencia Española de Cooperación Internacional	41.571.434	69.111.114	110.294.784	137.564.998	195.958.695	227.574.010
AOD bilateral vía OMUDES de la SECI	0	0	34.178.000	114.842.715	165.848.111	310.970.184
F. para la Concesión de Microcréditos (AOD bruta)	500.000	0	0	0	250.000	0
M° de Economía y Hacienda	21.190.403	306.319.431	106.912.536	4.817.268	28.758.796	107.337.551
Operaciones de deuda	0	306.319.431	106.912.536	4.817.268	15.875.502	69.203.668
AOD bilateral vía OMUDES del MEH	0	0	0	0	12.883.294	0
M° de Industria, Comercio y Turismo	47.496.551	35.007.563	9.684.187	26.106.743	30.324.543	40.525.790
Créditos del F. de Ayuda al Desarrollo (AOD bruta)	47.376.814	34.504.634	9.558.797	25.709.085	29.266.282	39.009.185
M° de Ciencia e Innovación			1.180.000	0	1.640.613	1.705.315
M° de Cultura	7.900	0	0	0	0	0
M° de Defensa	388.333	0	110.875	101.044	345.835	113.590
M° de Educación			406.970	670.980	140.554	147.432
M° de Fomento	13.363	0	0	0	0	0
M° de Igualdad			0	0	16.726	0
M° del Interior	127.702	43.506	436.014	4.917.152	237.158	11.689.193
M° de Justicia			0	0	0	0
M° de Medio de Ambiente y Medio Rural y Marino	20.000	130.000	844.953	2.155.926	2.298.529	4.608.664
M° de Política Territorial			0	0	0	0
M° de la Presidencia			5.740	25.005	37.099	10.320
M° de Sanidad y Política Social	2.657.740	710.983	1.199.150	1.222.997	0	0
M° de Trabajo e Inmigración	1.694.309	4.527.973	6.195.463	164.971	18.150.286	420.000
M° de Vivienda	0	0	0	0	0	0
Otras entidades públicas	0	0	0	112.479	0	0
M° de Administraciones	0	0	0	820		

Públicas

Mº Agricultura, pesca y Alimentación	0	491.137	414.600	1.337.926		
Mº Educación y Ciencia	36.054	178.599				

2. Comunidades Autónomas	29.213.455	38.973.075	44.550.145	53.949.601	65.810.160	76.200.865
Andalucía	2.030.409	3.864.328	4.565.750	7.938.032	7.761.318	15.848.942
Aragón	580.380	824.596	518.720	1.027.362	1.463.720	1.304.806
Asturias	925.000	1.002.000	1.764.000	2.015.000	1.855.711	1.731.003
Baleares	825.103	717.680	387.072	783.311	999.592	989.848
Cantabria	147.285	308.622	457.653	242.505	173.281	755.881
Canarias	1.403.968	2.291.638	2.809.810	5.214.066	5.902.891	4.746.881
Cataluña	3.440.667	6.293.496	10.103.605	9.401.040	9.897.846	8.175.120
Castilla - La Mancha	4.857.801	6.435.799	6.562.357	4.755.352	6.465.536	10.226.982
Castilla y León	588.304	1.360.734	2.676.031	2.356.123	2.308.877	2.624.323
Extremadura	666.556	856.129	1.086.203	2.320.959	2.480.027	3.590.441
Galicia	769.904	862.299	858.025	1.416.983	2.493.846	1.350.540
La Rioja	110.615	279.434	280.675	276.000	180.300	431.000
Madrid	1.490.441	1.789.390	2.699.449	3.007.219	5.037.249	4.110.250
Murcia	425.710	451.696	417.468	1.326.720	1.092.212	1.018.612
Navarra	3.276.826	5.280.256	4.133.948	3.905.628	4.123.239	4.135.139
País Vasco	3.763.054	3.797.209	2.673.499	4.655.889	5.211.766	8.411.620
C. Valenciana	3.911.631	3.518.770	2.555.880	3.307.412	8.363.549	6.749.862
Otras ayudas de la cooperación autonómica	0	30.000	0	0	0	0
	11.935.869	14.220.085	11.010.534	14.887.715	15.656.905	15.810.392
3. Entidades Locales						
4. Universidades	30.510	0	694.529	726.065	759.836	1.236.781

Listado de entrevistas

Milagros Hernández
Directora de Asuntos Internacionales
Ministerio de la Presidencia

Mari Cruz del Saso Antuñano
Jefe de Servicio Unidad de Ayuda Programática
Dirección de Cooperación Sectorial, de Género y ONGD
Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

Mencia Manso de Zúñiga
Consejera Técnica Asuntos Multilaterales
Departamento de Cooperación con África Subshariana
Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

Beatriz Novales Colado
Jefa de la Unidad de Apoyo.
Dirección de Cooperación Sectorial y Multilateral.
Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

Jaime Puyoles
Jefe de la Oficina Técnica de Cooperación en Mozambique
Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)