

El efecto de la crisis financiera internacional sobre los flujos de ayuda oficial al desarrollo.

El caso España-Colombia

*Denisse A. Grandas Estepa**

*Sonia Pérez Gutiérrez***

*Laura Catalina Franco Espinosa****

Resumen

El presente artículo busca hacer una aproximación de las consecuencias de la crisis financiera internacional de 2008 sobre los flujos de ayuda oficial al desarrollo (AOD) de España hacia Colombia en el período 2008-2013.

Las cifras revelan que los efectos de la crisis económica han derivado en importantes variaciones sobre los flujos de ayuda para Colombia. No obstante, la voluntad política se ha hecho manifiesta, razón por la cual existe una clara disposición para reforzar la cooperación y el intercambio comercial entre los dos países.

* Internacionalista. Magíster en desarrollo y ayuda internacional. Docente investigadora asociada, Programa de Relaciones Internacionales, Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. denisse.grandas@utadeo.edu.co

** Economista. Magíster en cooperación internacional. Pasante internacional de la Universidad de Cantabria en la Universidad Jorge Tadeo Lozano.

*** Internacionalista. Estudiante de la especialización en Gerencia Internacional. Docente, Programa de Relaciones Internacionales, Universidad Jorge Tadeo Lozano.

Palabras clave: Crisis financiera internacional, ayuda oficial al desarrollo, Colombia, España.

Abstract

This article seeks to make an approximation about international financial crisis impact in 2008 on official development assistance (ODA) flows sent from Spain to Colombia in the period 2008-2013.

The figures show that the effects of the economic crisis have derived in significant variations on the aids flows to Colombia. However, the political will has been evident; in fact there is a clear disposition to strengthen the cooperation and commercial trade between both countries.

Keywords: international financial crisis, official development assistance, Spain, Colombia.

1. La crisis financiera internacional y sus efectos sobre la economía española

Los años 2007 y 2008 fueron claves en la historia de la economía mundial debido, entre otros factores, al choque transitorio producido principalmente por el incremento del precio del petróleo crudo, de las materias primas y el estancamiento de la economía estadounidense (Steinberg, 2008). Aunque los escenarios de crisis rara vez tienen causas únicas, es claro afirmar que para el 2008 varios fueron los aspectos que contribuyeron al desarrollo de la crisis: por un lado, se presentaron grandes inestabilidades macroeconómicas, reflejadas principalmente en el desequilibrio en la balanza de pagos; de igual forma se evidenciaron políticas económicas mal dirigidas, regulaciones mal orientadas (Tanzi, 2010) y especulaciones marcadas que derivaron en la inevitable crisis de la economía.

Tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, las tasas de interés ofertadas por los bancos norteamericanos se redujeron a su mínima expresión, instando a los ciudadanos a realizar grandes inversiones principalmente en vivienda; ello generó un incremento en los flujos de capital de las instituciones financieras, trayendo elevados niveles de confianza e incremento progresivo de las tasas de interés a partir del año 2004.

Wall Street se sintió atraído ante esta situación y empezó a comprar paquetes de hipotecas a los bancos para venderlas en el mercado secundario, pues a mayor número de hipotecas, mejor situación para ellos y para el sistema bancario.

Pero esta práctica provocó que muchas familias se endeudaran más allá de sus posibilidades y fue solo cuestión de tiempo el que no pudieran cumplir con sus obligaciones: su deuda era grande, sus ingresos, pequeños.

Los individuos dejaron de pagar y los embargos se hicieron evidentes. Miles de familias resultaron afectadas. Las instituciones financieras entraron en crisis y perdieron liquidez. Esto hizo que los inversionistas empezaran a vender todo aquello relacionado con las hipotecas, afectando directamente los balances de los bancos.

Los inversionistas que operaban en Wall Street al mismo tiempo empezaron a sentir que la crisis era cada vez mayor. Muchos entraron en pánico provocando la caída de los principales indicadores bursátiles.

Para el año 2008, cuando la burbuja inmobiliaria estalló, los individuos fueron completamente incapaces de pagar las grandes sumas de dinero adquiridas desde el año 2001 a través de los préstamos bancarios, ocasionando la quiebra de diversas instituciones financieras norteamericanas.

Comenzó entonces una etapa de desconfianza en el sistema financiero internacional; los países europeos temían por el “efecto dominó” en sus economías, lo que desató la implementación de medidas de reacción mediante el incremento de la tasa de interés interbancaria europea (Euribor), causa principal de que la burbuja financiera internacional estallase.

El incremento del Euribor trajo como consecuencia un aumento considerable de las cuotas mensuales de las hipotecas y de los precios de las viviendas, que a corto plazo tuvo un efecto negativo en el sector inmobiliario europeo, particularmente el español.

En el caso particular de España, el año 2008 fue crucial en razón a que, tras años de bonanza en su economía, la burbuja inmobiliaria y financiera explotó. El diario español *El Economista* (2015), da prueba sobre el desplome de la bolsa de valores en ese año y el papel protagónico de la inmobiliaria Martinsa Fadesa, la cual representó la mayor quiebra de la historia española, dejando un agujero de 7.000 millones de euros a sus acreedores, en su mayoría bancos y cajas.

Así fue como la economía empezó a resentirse en el país. Uno de los datos más alarmantes fue el incremento del desempleo que se estaba desatando en aquel momento. Ya para diciembre de 2008, se sumaron a la cola del Instituto Nacional de Empleo (INEM) 3'128.963 desempleados, consecuencia de lo descrito con anterioridad (INEM, 2008).

Asimismo, se vio afectada la demanda de bienes y servicios de los ciudadanos, en especial en el gasto en la compra de viviendas, automóviles y electrodomésticos; resultado de la subida de la tasa de interés, provocando un incremento del precio de las hipotecas y de las cuotas mensuales, mientras los salarios permanecían constantes. Eso implicó un desajuste en el poder adquisitivo de la población.

El empobrecimiento de los ciudadanos españoles causó un efecto: se desajustó el sistema financiero español. Esto sucedió debido a que los acreedores de hipotecas, e incluso, inmobiliarias, no lograron responder por los créditos supeditados a las entidades financieras, con lo que los bancos ante esta situación, comenzaron a reflejar pérdidas en sus balanzas, llegando así a una situación crítica en la que les fue imposible conceder más créditos. Es aquí cuando realmente la crisis se empieza a hacer evidente en el país.

Por otro lado, el sector privado también se vio afectado ante esta situación, debido, principalmente, a la baja demanda del mercado, con lo que las empresas decidieron reducir costos a partir de un descenso de su producción e inversión.

Esta situación hizo que se produjera un cambio en el sistema del mercado laboral basado en el aumento de los despidos y la introducción de los ERE (expedientes de regulación de empleo) en el mercado, siendo los trabajadores los principales perjudicados.

Desde el punto de vista político, el presidente de aquel entonces, José Luis Rodríguez Zapatero, perteneciente al Partido Socialista Español (PSOE), decidió aplicar una política fiscal expansiva que consistió en aumentar el gasto público del país, decisión que conllevó a que el déficit público se viera incrementado. A comienzos del año 2009 el déficit español sobrepasaba el 10 % (INEM, 2009). Este dato alarmó al resto de países de la Unión Europea en razón a que el pacto de estabilidad y crecimiento de la Unión Económica y Monetaria, obligaba a que los países presentasen un déficit público inferior al 3 % (Crespo, 2012).

Fue en ese año cuando realmente se produjo una caída en los pilares de la economía del país: El PIB cada vez era menor, la construcción se paralizó, el sector automotriz se vio afectado, descendió el turismo (sector que más ingresos aporta al país) y, de nuevo, se incrementó la tasa de desempleo, tanto a nivel estatal como autonómico. Asimismo, se incrementaron los precios de los transportes públicos y de los servicios, como consecuencia de la dependencia energética de España con terceros países y, de nuevo, el poder adquisitivo de la población sufrió una disminución.

Tras la decisión inicial del gobierno de aplicar política fiscal expansiva a comienzos del año 2009, se decide poner en marcha una política fiscal restrictiva a mediados del mismo año, la cual consistió en reducir el gasto público. La metodología que utilizó fue prácticamente incrementar los impuestos especiales e IVA, con el objetivo principal de recaudar fondos y aumentar las arcas del Estado; anunció además una paralización en los proyectos de inversión pública, redujo los salarios y congeló las plantillas de cargos públicos.

Sin embargo, se produjo una contradicción en cuanto a la toma de decisiones del gobierno, debido a que, en un pronunciamiento keynesiano de activar la demanda monetaria del presidente Zapatero, se anunció un ambicioso plan de estímulo que consistía en destinar 8.000 millones de euros a obras públicas, el cual fue conocido como el PLAN E.

Mientras tanto, la situación económica del país siguió empeorando y las ventas del Estado comenzaron a declinar. La emisión de deuda pública cada vez resultaba más inflacionaria y la prima de riesgo se elevó de una manera preocupante, llegando a un punto en el que la deuda privada y pública se hizo insostenible.

Debido a los negativos resultados macroeconómicos y datos estadísticos que presentaba el país y, recordando que España se encontraba en el punto de mira del resto de países de la Unión Europea desde el 2009, fue en el año 2010 cuando realmente los líderes europeos decidieron ponerse en contacto con este país con el fin de proponerle un giro o cambio en sus políticas. En este punto, comenzaron las políticas de ajuste basadas en más recortes salariales y de plantilla, así como en un incremento adicional en los impuestos.

El problema más agudo para la población se evidenciaba en el número de desempleados. En el mes de noviembre del mismo año, este número ascendía a 4'110.294 (INEM, 2010), cifra a la cual nunca antes se había llegado. Pero lo que realmente estaba afectando a la economía no era la tasa de desempleo, sino más bien la drástica reducción de los flujos de crédito por parte de la banca, lo cual era la causa principal del malestar en el sector privado, pues las empresas no accedían a liquidez por la falta de préstamos, con facturas impagadas por parte de las administraciones y con un consumo doméstico en caída libre debido a que las familias no podían compensar sus sueldos (cada vez más precarios) con más deuda y gasto.

Por otro lado, si retomamos el tema del incremento del precio de la vivienda, se producía una incertidumbre generalizada, ya que en otros países que presentaban burbujas similares, el precio de esta estaba descendiendo, mientras que en España se mantenía a un precio especulativo e irreal.

Pues bien, la respuesta a esta incógnita la tenían los bancos y cajas, ya que estos habían aceptado como pago de deuda de inmobiliarias en ruina grandes cantidades de *stock* inmobiliario. El problema radica en la idea de deshacerse de este, ya que al ser un *stock* sobrevalorado, debían ponerlo a la venta a precio posburbuja, y eso reflejaba en sus balances una inconcebible pérdida.

Debido a esta situación, decidieron actuar de manera contradictoria manteniendo su *stock* a precio "inflado" contribuyendo a sostener los precios y se dedicaron a refinanciar la deuda de las inmobiliarias, incluso canjeando la deuda por acciones basura de las llamadas "empresas zombies".

Por otro lado, mientras se practicaba esta metodología, mostraban en el Banco de España uno de los mejores resultados de la banca mundial, que saldría a la luz en años posteriores.

Ya en el año 2011 el sistema antes descrito empezó a resquebrajarse y, como consecuencia, empezaron a quebrarse diversas entidades que tuvieron que ser intervenidas,

nacionalizadas o, inclusive, inyectadas con liquidez urgente a cambio de aceptar un plan de bancarización y fusiones masivas.

El descontento social derivado de todas las acciones descritas desde el año 2008 hizo que se produjeran constantemente manifestaciones y huelgas, en razón a que la ciudadanía había sido una de las más perjudicadas. Así, una de las protestas con mayor protagonismo fue la manifestación del 15 de mayo del 2011 en la Puerta del Sol de Madrid (*El País*, 2011). De allí surgió un movimiento ciudadano denominado “Movimiento 15M” que desde aquel entonces realiza continuamente protestas pacíficas con el fin de mejorar el sistema democrático.

En el exterior, los inversores desconfían de la solvencia de la economía española, con lo que su respuesta ha sido paralizar las transacciones económicas con el país, así como la inversión directa.

De este modo podríamos definir la situación española a través de una metáfora comparativa: España se asocia al Titanic; el país intenta no hundirse tomando medidas que lo único que hacen es cargar más lastre en los compartimientos del barco.

2. La crisis española y sus consecuencias sobre la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)

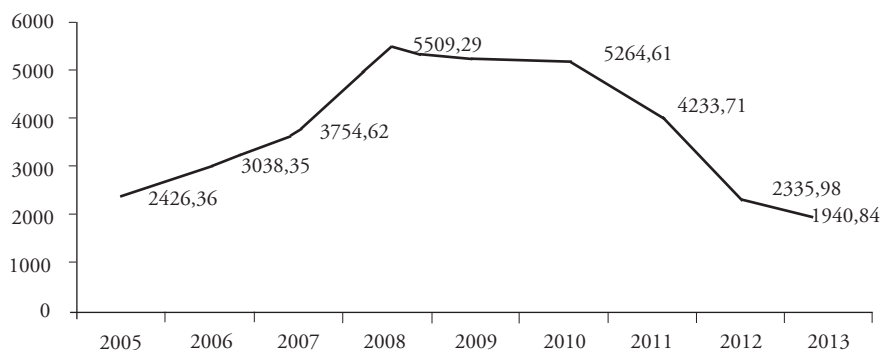
Hace apenas tres décadas que España entró a formar parte de los países que se encuentran en la lista del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), posicionándose así como un país de renta alta bajo la tradicional denominación de “donante de flujos de ayuda”.

A fines de los años 70, España aún es considerada como país receptor de ayuda por el Banco Mundial, y ya en los años 80, concretamente en 1981, deja de serlo. Pero es en el año 1991 cuando entra a formar parte de la lista del CAD, dando por finalizado el proceso de incorporación al sistema internacional de ayuda al desarrollo como donante.

Desde entonces, ONG, universidades, instituciones públicas y privadas, especialistas y la sociedad en general, se han ido sumando al compromiso con la solidaridad internacional. Sin embargo, es importante tener en cuenta que el camino que ha recorrido la política española de ayuda al desarrollo se ha caracterizado por su complejidad e irregularidad, debido a que, en un principio se sostuvo la mentalidad optimista de apoyo integral hacia los países en desarrollo, hasta llegar al proceso de “desmantelamiento” en la que actualmente se encuentra, la cual ha ido de la mano del gobierno español, que ha conducido a la AOD española a presentar sus más bajos niveles en años, tanto desde el punto de vista presupuestal como político.

A continuación, el gráfico 1, permite observar los desembolsos totales de AOD española entre los años 2005 y 2013:

Gráfico 1.
Desembolsos totales de AOD española (en millones de euros)



Fuente: elaboración propia a partir de PACI (2005-2013).

A partir de este gráfico se evidencia que la actitud española frente a la cooperación internacional fue creciente hasta el año 2008 (año en el cual el país presenta el mayor desembolso neto de AOD de su historia como donante –5.509,29 millones de euros– y empieza a destacarse en la esfera internacional). Sin embargo, entre 2008 y 2009 se refleja el inicio del descenso, La causa principal se relaciona con los efectos de la crisis financiera y las decisiones políticas del gobierno español, en este caso en manos del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), el cual decidió destinar una mínima proporción de fondos a cooperación internacional.

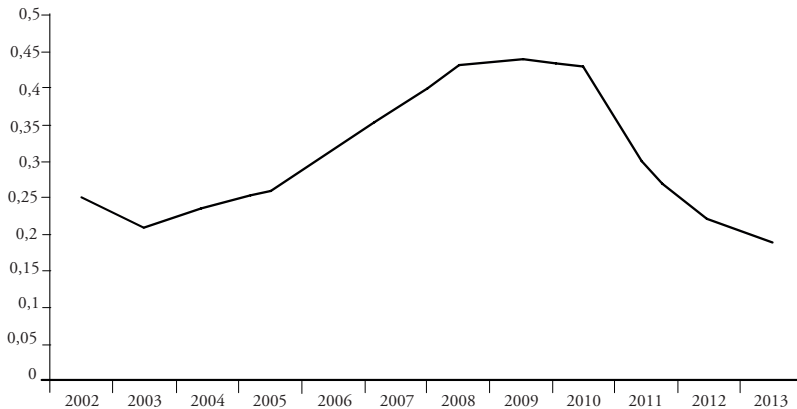
Es en el año 2010 cuando las cifras presentan un descenso en caída libre y la crisis se hace evidente lo cual deriva inminentemente en “una ausencia total de voluntad política” (Oxfam, 2014).

La crisis financiera sumada a la gestión del gobierno español, ha supuesto un gran golpe en las políticas de desarrollo de España. El adelgazamiento presupuestario está dejando al régimen de ayuda sin apenas músculo para adaptarse a las transformaciones que están surgiendo en el sistema internacional.

Una de las consecuencias que ha sufrido el sistema de cooperación español a causa de las decisiones políticas del país a la hora de implementar los pertinentes recortes, ha sido el desmantelamiento total de la política de cooperación que se estaba implementando. Esto ha provocado un descontento tanto en los países donantes como en los receptores de ayuda.

El compromiso como cooperante internacional se puede evidenciar en la siguiente gráfica, que representa el porcentaje de AOD por Renta Nacional Bruta (RNB):

Gráfico 2.
% AOD/PNB (2002-2013)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos extraídos del seguimiento PACI (2005-2013).

En la 34 sesión de la Asamblea General de 1980 se acordó que los países donantes del CAD de la OCDE debían destinar el 0,7 % de su PNB a la AOD. Como se observa en el gráfico 2, la ayuda española no ha logrado alcanzar esta cifra. Su máximo histórico se evidencia en el año 2009 en el cual alcanza el 0,46 % del PNB destinado a ayuda al desarrollo, el cual se mantiene hasta mediados del 2010 y ha venido sufriendo un desplome continuo hasta el 2013.

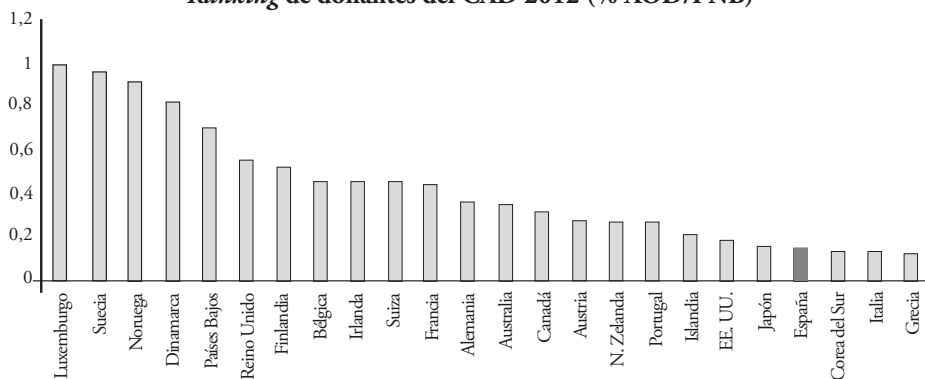
Teniendo en cuenta esta consideración, se observa que España se sitúa, como muchos de los Estados miembros del CAD, entre los países que no ha alcanzado el compromiso de destinar el 0,7 % de su PNB a la cooperación internacional, ni siquiera a finales de los años 80, cuando apenas entra a formar parte de los países que se encuentran en la lista del CAD. Nótese que entre el año 2008 y el 2010 el descenso ha sido aún más evidente, la crisis financiera internacional ha impactado directamente los flujos de AOD provenientes de España.

Sin embargo, la reducción de ayuda a los países en desarrollo representa un “golpe” peor que el recibido por España en su economía, como consecuencia de la crisis económica internacional, tales como Grecia, Portugal o Italia, ayuda que todavía es en términos relativos la mitad de la declinación económica española. Esto se debe a que no ha habido una “ausencia política” en estos casos de la ayuda internacional, es decir, el gobierno de cada uno de ellos ha respondido, dentro de sus capacidades, en el sistema internacional de ayuda al desarrollo en alguna proporción decorosa.

Asimismo, es importante tener en cuenta que 9 de los 34 países de la OCDE han visto incrementada su ayuda en el exterior en los años 2011-2012, caso opuesto al español, siendo el país que más descenso ha llevado a cabo en cuanto a desembolsos de AOD.

Los gráficos 3 y 4 permiten observar el posicionamiento de cada país donante, tanto en desembolso neto en millones de euros, como en porcentaje de PNB que destinan a AOD para el año 2012:

Gráfico 3.
Ranking de donantes del CAD 2012 (% AOD/PNB)

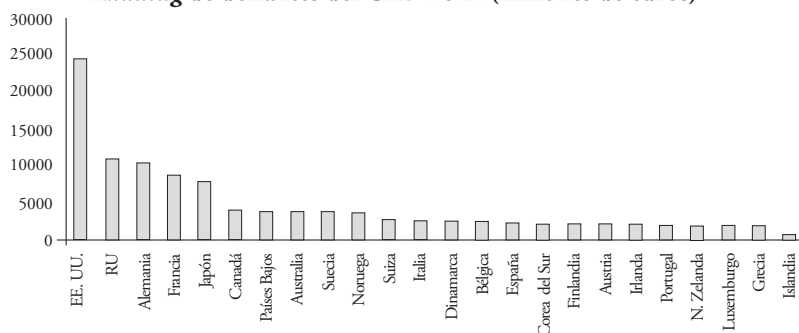


Fuente: elaboración propia a partir de los datos extraídos del CAD de la OCDE.

En primer lugar, se puede observar cómo solo los países nórdicos de Europa (Luxemburgo, Suecia, Noruega y Dinamarca) cumplen con el acuerdo de destinar el 0,7 % de su PNB a AOD. España, por el contrario, no destina ni el 0,2 % de su PNB. Esto responde, entre otras cosas, y como se ha mencionado, a la crisis financiera del 2008 y la ausencia política de la que hemos hablado con anterioridad.

Asimismo, para el 2012 ocupa el puesto 21 de los 24 países que hasta ese momento conformaban la lista de países del CAD. Esta posición es preocupante, ya que le resta importancia en el sistema internacional, tanto desde el punto de vista de los receptores, como de los mismos donantes de AOD.

Gráfico 4.
Ranking de donantes del CAD 2012 (millones de euros)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos extraídos del CAD de la OCDE.

Por otro lado, si se observa el gráfico 4, se visualiza la posición de cada país donante en función de los desembolsos expresados en millones de euros en el mismo año.

En este caso España pasa a ocupar el puesto 15 en el *ranking* de flujos de ayuda en millones de euros y países como Portugal, el cual destina un porcentaje mayor de su PNB a ayuda al desarrollo como se ha visto en el gráfico 3, presenta un desembolso menor en millones de euros. Desde el punto de vista de voluntad política, claramente Portugal, país altamente afectado por la crisis económica en mayor proporción que España, refleja mayor voluntad política que el gobierno español, ya que destina un porcentaje mayor de su producto nacional bruto al sistema internacional de cooperación.

Del mismo modo, Estados Unidos evidencia el caso contrario. Es cierto que este país es el que más millones de euros destina en el marco de la AOD (gráfico 4); sin embargo, si lo medimos en voluntad política (%PNB/AOD), su posición cambia, en ese caso pasaría a ser el país que menos aporta a cooperación, ya que apenas aporta un 0,23 % de su PNB. Esto es debido a que EE. UU. es el país que presenta mayores índices de PNB a nivel global, entonces, si hablamos en término porcentuales, las cifras van a ser enormes en términos absolutos.

Tabla 1.
AOD neta por actores 2009-2012 en millones de euros

Años	Estado central	CC.AA	Entidades locales	Universidades
2009	4125	446	147	10
2010	3970	389	121	11
2011	2687	192	95	13
2012	1366	167	41	12

Fuente: elaboración propia a partir de PACI.

Por último, la tabla 1 hace una breve síntesis del decrecimiento de fondos que se ha producido en los diferentes actores en España, desde el año 2009 hasta el 2012.

En ella se puede observar la disminución tan pronunciada que se ha producido en ese intervalo en todos los actores, excepto en las universidades; no obstante, es importante destacar que este último no cobra tanta importancia como el resto, ya que estas apenas han contribuido, de manera monetaria, a la cooperación internacional en el ámbito español en su historia como país emisor de ayuda.

En síntesis, todos los cambios que se han venido produciendo en el sistema internacional de ayuda al desarrollo, han motivado a los países en desarrollo a optar por nuevas modalidades de cooperación que permitan el establecimiento de procesos de impacto, que contribuyan a alcanzar los estándares de los Objetivos de Desarrollo del Milenio –

ODM–, y proyectar las acciones para los Objetivos de Desarrollo Sostenible –ODS–; tal es el caso de la cooperación Sur-Sur y la triangular.

3. El papel de la cooperación internacional de España hacia Colombia

Las relaciones políticas entre Colombia y España se formalizan en el año 1881, setenta años después de la independencia de Colombia, mediante la firma del tratado de paz y amistad en París (Rodríguez, 2006), cuyo objetivo central se enmarcó en el establecimiento de las relaciones diplomáticas y el inicio de un camino de acuerdos conjuntos orientados a reforzar el comportamiento de la política exterior bilateral.

Con ello, se inicia un proceso de fortalecimiento político, social, económico y cultural entre ambas naciones; y es en el año 1953 cuando se firma el primer acuerdo de cooperación bilateral titulado “Convenio Básico de Cooperación Científica y Técnica entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de España” en el que se establecen los primeros lineamientos de ayuda.

A continuación se presenta una tabla que resume los instrumentos a través de los cuales España y Colombia han trabajado conjuntamente en materia de cooperación internacional a lo largo de la historia:

Tabla 2.
Tratados y convenios entre España y Colombia en materia de cooperación internacional

Nombre del convenio – tratado – acuerdo	Fecha	Objeto
Convenio Cultural: Convenio Básico de Cooperación Científica y Técnica entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de España	11 de abril de 1953	Primeros lineamientos de ayuda bilateral
Convenio Básico de Cooperación Científica y Técnica	27 de junio de 1979	Nuevos lineamientos de ayuda bilateral
Acuerdo Complementario General de Cooperación	31 de mayo de 1988	Complemento a los lineamientos de ayuda bilateral
Tratado General de Cooperación y Amistad	29 de octubre de 1992	Se estableció el marco de cooperación en las áreas política, económica y financiera; técnica y científico-tecnológica; educativa y cultural; y consular. De igual forma se institucionaliza la Comisión de Alto Nivel (Comisión Mixta), órgano responsable de la coordinación, seguimiento y evaluación de la cooperación, presidida por sus respectivos ministros de Relaciones Exteriores (Rodríguez, 2006)

VI Comisión Mixta Hispano-Colombiana.	19 de junio de 2003	Definió el Programa de Cooperación Bilateral 2003-2006
VII Comisión Mixta Hispano-Colombiana.	21 de marzo de 2007	Definió el nuevo Programa de Cooperación Bilateral que se desarrollará durante el período 2007-2010
Reunión de la Comisión de Planificación, Seguimiento y Evaluación de la Cooperación entre España y Colombia, celebrada en el marco de la Cumbre Iberoamericana de Asunción (Paraguay)	29 de octubre de 2011	Se aprobó el Marco de Asociación País MAP 2011-2014
VIII Comisión Mixta Hispano-Colombiana.	1 de julio de 2014	Se acordó trabajar conjuntamente en un programa de cooperación hispano-colombiano para el desarrollo en determinados sectores de intervención y áreas geográficas de Colombia, que se recogen en el documento MAP 2011-2014. En el Acta de la Comisión se extiende la vigencia del MAP hasta finales de 2015, año durante el cual se negociará un nuevo Marco de Asociación País y se firmará una nueva Comisión Mixta

Fuente: elaboración propia a partir de la información reportada por AECID, 2015.

Tras los avances evidenciados en la tabla anterior, el Marco de Asociación País MAP 2011-2014, retoma el enfoque tradicional de la cooperación entre España y Colombia: “Construcción de paz”; por tal motivo, dicha temática se convirtió en el eje articulador de las intervenciones de la cooperación española en Colombia, definiendo como objetivo general de acción el hecho de “Contribuir al fortalecimiento del Estado Social de Derecho para la prevención de conflictos y la construcción de la paz, a través de iniciativas que promuevan el desarrollo humano sostenible, la igualdad de género, el fortalecimiento institucional, la participación ciudadana y la atención a los efectos de la violencia” (MAP, 2011-2014).

Actualmente, la cooperación bilateral ha contado con fuertes elementos de planificación estratégica basada en principios de eficacia y calidad que han contribuido al “desarrollo humano, la disminución de la pobreza y el pleno ejercicio de los derechos en Colombia” (APC, 2014).

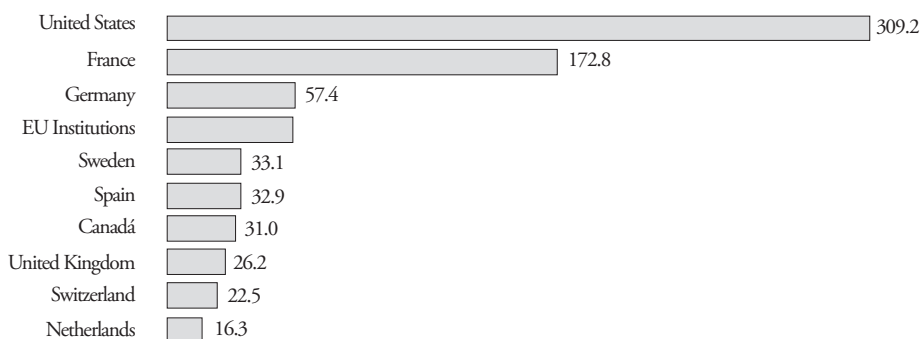
Así las cosas, en lo que respecta a la línea de trazabilidad de la cooperación hispano-colombiana, es claro afirmar que ha existido congruencia y continuidad en las iniciativas planteadas desde la firma del primer acuerdo bilateral. Sin embargo, es preciso hacer una aproximación al papel de la AOD y el nivel de flujos de cooperación que han sido destinados desde España hacia Colombia entre el 2008 y el 2013, pues la crisis financiera internacional del 2008 y la ausencia de voluntad política manifestada por el gobierno español, quizás pudo derivar en grandes implicaciones sobre las dinámicas de cooperación manifiestas a lo largo de la historia bilateral de ambas naciones.

3.1 El caso de Colombia y las dinámicas de la AOD española

Además de los tratados de cooperación bilateral suscritos, España ejecuta su política de cooperación internacional a través de la Agencia de Cooperación Española para el Desarrollo –AECID–, la cual lleva a cabo sus acciones mediante el Plan Director Gubernamental, en el que se establecen los objetivos y prioridades sectoriales y geográficas, así como los procesos de planificación, seguimiento y evaluación para la ejecución de la política de cooperación del país (APC, 2013). Actualmente se encuentra en marcha el VI Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016, que tiene como objetivo promover la coordinación de la cooperación y el establecimiento de calidad en el direccionamiento de los flujos de AOD.

Dentro de los principales datos reportados por la OCDE, España ocupa el sexto lugar entre los cooperantes que destinan flujos de AOD en Colombia, otorgando 32,9 millones de dólares entre los años 2012 y 2013.

Gráfico 5.
Ranking de los 10 principales donantes de AOD hacia Colombia 2012-2013
(millones de dólares)



Fuente: OCDE, 2015. <http://www.oecd.org/dac>

Ahora bien, de acuerdo con los informes reportados por los planes anuales de cooperación internacional española, la AOD direccionada a Colombia se incrementa entre los años 2007 y 2008 (pasó de 50'701.344 euros a 64'311.718 euros) representando un crecimiento del 14 %. Esta situación puede reflejar el compromiso y voluntad política del gobierno español frente a los temas de cooperación internacional; a pesar de los efectos inminentes de la crisis financiera, los acuerdos suscritos con Colombia se hicieron efectivos.

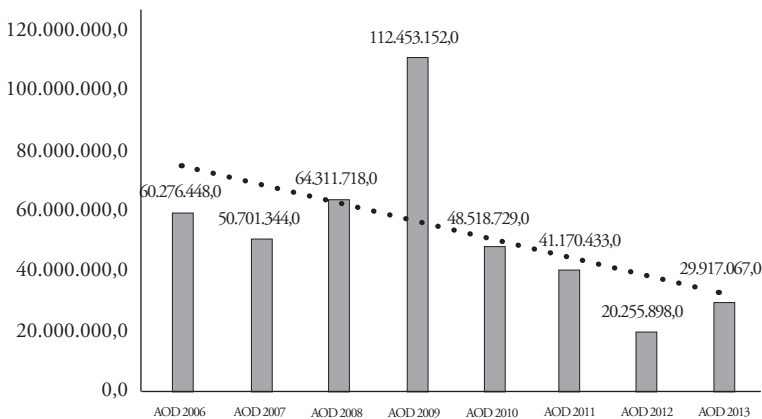
El año 2009 da cuenta de un incremento significativo en los flujos de AOD provenientes de España a pesar de la situación económica por la que estaba atravesando, esto se debe a que en el año 2007 el gobierno español anuncia la creación del Fondo

de Cooperación para Agua y Saneamiento. Así, en el año 2009 Colombia presenta un incremento importante de recursos, con la aprobación de 63,8 millones de euros para siete proyectos de agua potable y saneamiento (APC, 2013).

Entre los años 2009 y 2013, una vez finalizados los compromisos previos de la agenda bilateral, se evidencia una importante caída del 73 % en el nivel de flujos de AOD para Colombia (112'453.152 euros en 2009 a 29'917.067 euros en 2013), lo cual da prueba de la realidad económica de España. La crisis se hace evidente y muestra una realidad asociada a la disminución progresiva del PIB, la reducción del turismo y el incremento de la tasa de desempleo, a nivel estatal y autónomo (Colom, 2012).

A continuación se observa el gráfico que representa el comportamiento de los flujos de AOD española hacia Colombia entre los años 2006 y 2013:

Gráfico 6.
Comportamiento de los flujos de AOD de España hacia Colombia 2006-2013 (euros)



Fuente: Elaboración propia a partir del Portal de Transparencia y Vigilancia de la Cooperación Española, datos de seguimiento Plan de Acción de la Cooperación Internacional Española –PACI.

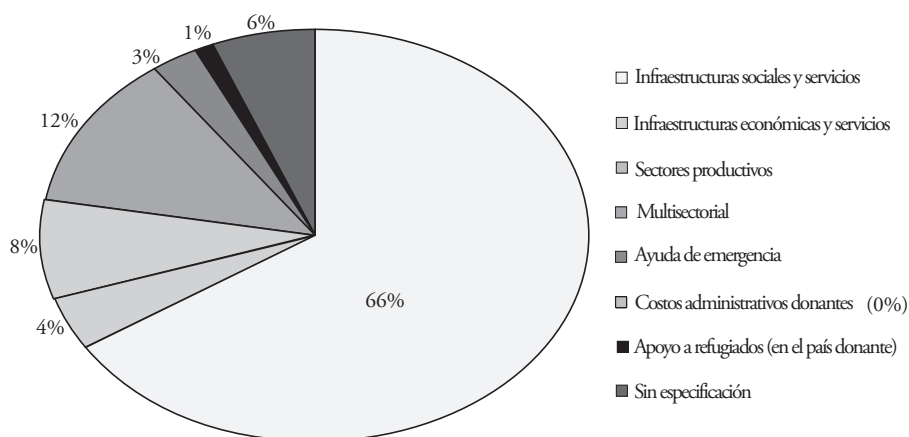
<http://www.realidadayuda.org/datos>

Este reporte da cuenta de la tendencia decreciente de la AOD española hacia Colombia entre los años 2010 y 2013 lo cual permite inferir que aunque los compromisos políticos se manifiestan a través de tratados y acuerdos bilaterales, la realidad muestra que la crisis ha sido más influyente de lo esperado. España está sufriendo un vacío económico inminente y las tendencias de cooperación con Colombia lo han reflejado a través de los recortes presupuestales. En 2011 el descenso de la AOD española respecto al año anterior fue del 20 % aproximadamente.

A pesar de esta situación, entre el año 2012 y 2013 se evidencia un leve incremento en el flujo de ayuda oficial (20'255.898 euros a 29'917.067 euros), debido a la voluntad política del gobierno español para dar cumplimiento a los compromisos adquiridos. En abril del año 2012 los presidentes de Colombia Juan Manuel Santos y del gobierno español Mariano Rajoy, reiteraron su disposición para reforzar la cooperación y el intercambio comercial entre los dos países. Según el presidente Rajoy, “España es el tercer inversionista extranjero en Colombia, con el 10,3 % del total, que en 2011 sumó US\$14.500 millones de dólares, una cifra récord para el país andino (APC, 2013).

Es importante identificar los principales sectores hacia los que se ha dirigido la AOD española en Colombia, con el propósito de verificar la coherencia existente entre los acuerdos suscritos y la práctica.

Gráfico 7.
Distribución de la AOD española hacia Colombia por sectores del CAD en Colombia 2011-2013



Fuente: elaboración propia a partir del Portal de Transparencia y Vigilancia de la Cooperación Española, datos de seguimiento Plan de Acción de la Cooperación Internacional Española –PACI.
<http://www.realidadayuda.org/datos>

El gráfico anterior permite evidenciar que el 66 % de los flujos de AOD española han sido direccionados al sector del CAD denominado “*Infraestructuras sociales y servicios*”, el cual abarca componentes de educación, salud, programas de población, suministro de agua y saneamiento, gobierno y sociedad civil, otros servicios e infraestructuras sociales.

Dichos aspectos se enmarcan dentro de los lineamientos establecidos en el Marco de Asociación País España-Colombia MAP 2011-2014.¹ A este le siguen: *Multisectorial* con el 12 % de flujos de ayuda, *Sectores productivos* con el 8 % de los flujos, e *Infraestructuras económicas y Servicios* representado en el 8 % de la ayuda, entre otros. Es de resaltar que el gráfico también muestra que los *Costos administrativos donantes* representan tan solo el 0,1 % del total de la AOD, aspecto que muestra efectividad en la cadena de la ayuda entre España y Colombia.

Ahora bien, es importante resaltar que el análisis del comportamiento de la AOD española en Colombia está relacionado directamente con las dinámicas de la cooperación descentralizada (COD) en el país, en razón a que, esta se ha convertido en una de las modalidades prioritarias de cooperación entre los dos países representando un porcentaje importante de la AOD española.²

A continuación se muestran los flujos de COD provenientes de España hacia Colombia entre el año 2008 y el año 2013. Para el año 2008, el total de estos flujos correspondieron al 33 % del total de la AOD; por su parte, el año 2009 demuestra que la COD representó el 22 % de la AOD española hacia Colombia.

Aunque este tipo de cooperación demuestra una tendencia decreciente, es importante resaltar que en los últimos años se ha venido manteniendo dentro de un porcentaje significativo del total de AOD española para Colombia; en el 2013 la CD significó un 17 % del total de la AOD destinada al país.

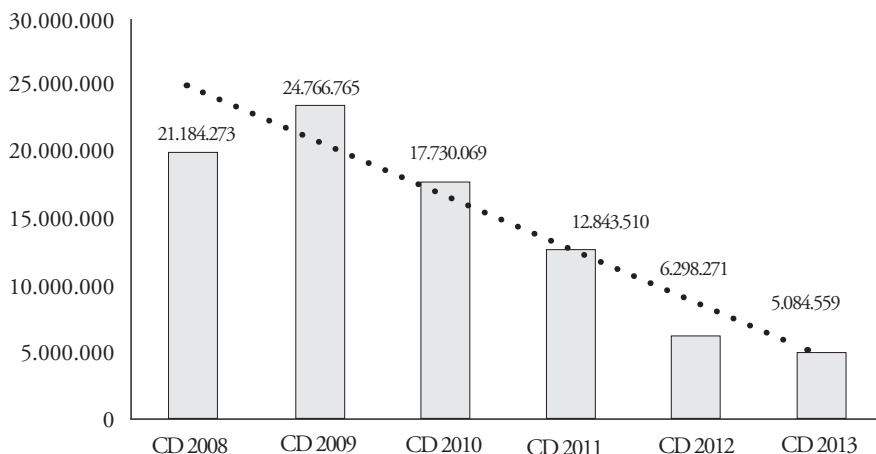
Sin lugar a duda, esta tendencia es resultado de los efectos de la crisis financiera internacional, cuyo impacto también ha derivado en descensos importantes de la AOD proveniente del gobierno central español hacia Colombia.

Para finalizar, cabe mencionar que las dinámicas de la AOD española hacia Colombia han sido canalizadas, en un gran porcentaje, por entidades y ONG entre las que se encuentran: el Comité Internacional de la Cruz Roja, Acción Solidaria Aragonesa, ACNUR, Fundación Caritas, Asociación Zabalketa, YMCA Valencia, Almáciga, Mundubat, Rescate, Iepala, Movimiento por la Paz, y Solidaridad Internacional, entre otras.

1 La decisión estratégica adoptada en el MAP 2011-2014 es contribuir a la construcción de la paz en el país a través de un número determinado de acciones en los siguientes sectores del Plan Director: a) Construcción de la Paz; b) Género en Desarrollo; c) Crecimiento Económico para la Reducción de la Pobreza; y d) Agua y Saneamiento Básico. Los sectores de Cultura y Desarrollo y Ciencia, Tecnología e Innovación se abordarán como ámbitos de actuación, que cruzarán transversalmente los 4 sectores priorizados.

2 En 1998 se promulga la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) de España, cuya sección 2ª hace referencia al papel de las comunidades autónomas –CCA– y entidades locales –EELL–, como actores territoriales protagónicos en la gestión de cooperación internacional para el desarrollo (Freres, 2006).

Gráfico 8.
Comportamiento de los flujos de cooperación descentralizada de España hacia Colombia 2008-2013 (millones de euros)



Fuente: Elaboración propia a partir del Portal de Transparencia y Vigilancia de la Cooperación Española, datos de seguimiento Plan de Acción de la Cooperación Internacional Española –PACI.
<http://www.realidadayuda.org/datos>

Dichas organizaciones han sido las encargadas de direccionar los recursos para la ejecución de planes y proyectos, que impacten de forma positiva los territorios y acciones priorizadas por España y Colombia en el documento Marco de Asociación País –MAP–.

No obstante ello, las dinámicas económicas por las que atraviesa el país han transformado esta estructura tradicional de llevar a cabo su cooperación internacional, lo cual permite inferir que las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en acciones para el desarrollo con recursos del gobierno central y descentralizado español, también se han visto altamente afectadas por la crisis económica del país ibérico.

Conclusiones

De la crisis financiera internacional se puede concluir que los efectos producidos por la burbuja inmobiliaria en los Estados Unidos, fueron la causa inicial del desplome económico en Europa y principalmente en España, lo que conllevó a la implementación de drásticas medidas macroeconómicas entre las que se destacan: recortes salariales, incremento de la tasa del desempleo, aumento de los impuestos, disminución o desaparición de las ayudas estatales y disminución progresiva de los fondos de Ayuda Oficial al Desarrollo –AOD–.

En un principio se pensaba que la reducción en los desembolsos de AOD había sido consecuencia de la voluntad política del gobierno, no obstante el recorrido histórico de acuerdos bilaterales e informes de resultados, evidencian que el compromiso de España es constante y sostenido. Sin lugar a duda, la crisis económica por la que atraviesan los llamados donantes tradicionales, especialmente España, ha obligado a realizar recortes presupuestales en los flujos de la AOD hacia Colombia.

A pesar de esta situación, España sigue priorizando a Colombia como uno de sus principales focos de cooperación. Esto se explica además, en razón a que por su condición de país de renta media alta, Colombia representa para España un aliado estratégico para promover sus inversiones en el país y un alto nivel de relacionamiento comercial que propende por la búsqueda del bienestar conjunto.

De la misma manera, de acuerdo con la información reportada por la Agencia Presidencial de Colombia –APC Colombia– “La cooperación española realizó una reforma de los Fondos de Ayuda al Desarrollo, FAD (créditos concesionales), dando inicio a una nueva etapa de la cooperación financiera española a través de aportes a fondos de inversión creados por instituciones multilaterales o bilaterales, o incluso fondos privados, que deben tener mandato de desarrollo. Este proceso da como resultado la creación de un nuevo instrumento, el Fondo de Promoción para el Desarrollo (FONPRODE), como un nuevo fondo de cooperación financiera, que gestiona recursos de AOD y que está totalmente desligado” (APC, 2013).

En este orden de ideas, se demuestra que la cooperación bilateral hispano-colombiana representada en los flujos de AOD, se ha visto interrumpida por la crisis financiera internacional del 2008; sin embargo las acciones demuestran que ambos gobiernos tienen la firme convicción de refortalecer los procesos de ayuda y diversificar acciones que contribuyan al efectivo desarrollo de las agendas bilaterales.

La finalización del período de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio –ODM–, marca el inicio de la nueva era por alcanzar la propuesta de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible –ODS–, escenario perfecto para la construcción de acuerdos conjuntos que deriven en acciones positivas para alcanzar la sostenibilidad.

Aunque España ha logrado destinar tan solo el 0,46 % (2009) de su PIB a la AOD, se puede afirmar que Colombia ha sido uno de los principales beneficiarios, por ende se espera que el futuro traiga relaciones cada vez más sólidas en el ciclo de planificación de la cooperación internacional bilateral.

Referencias bibliográficas

- AECID (2015). “Publicaciones AECID Comisiones Mixtas de Cooperación Internacional”, en Agencia de Cooperación Española. Disponible en: http://www.aecid.es/ES/cultura/Paginas/Publicaciones/Coop_Espanola/Comisiones_cooperacion/cmc.aspx
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia APC-Colombia. (2003). “Acta de la VI reunión de la comisión mixta hispano-colombiana de cooperación técnica, tecnológica, educativa y cultural”, Bogotá: Colombia.
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia APC-Colombia. (2007). “Acta de la VII reunión de la comisión mixta hispano-colombiana de cooperación técnica, tecnológica, educativa y cultural”, Antioquia: Colombia.
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia APC-Colombia. (2014). “Acta de la VII reunión de la comisión mixta hispano-colombiana de cooperación técnica, tecnológica, educativa y cultural”, Cartagena: Colombia.
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia APC-Colombia. (2013). “Análisis País Bilateral: España”, Bogotá: Colombia.
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia APC-Colombia. (2013). “Informe de Gestión 2013”, Bogotá: Colombia.
- Banco Mundial (2015). “Datos Ayuda Oficial al Desarrollo (ODA) neta recibida (% del INB)”. Disponible en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/DT.ODA.ODAT.GN.ZS>
- Colom, A. (2012): “La Crisis Económica Española: Orígenes y Consecuencias una Aproximación Crítica”, en XIII Jornadas de Economía Crítica, Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona, pp. 1315-1330. Disponible en: <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/ec/jec13/Ponencias/politica%20economica%20y%20construccion%20europea/La%20crisis%20economica%20espanola.pdf>
- Consejo de Ministros de España (2013). Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016, Madrid: España
- Cooperación Española en Colombia (2011). “Marco de Asociación País MAP 2011-2014”, Bogotá: Colombia.
- Crespo, C. (2012). “La reforma de la supervisión de las políticas fiscales en la Unión Europea durante la crisis. ¿Huracán o brisa de cambio?”. En *Presupuesto y Gasto Público*, 16ª edición. Madrid: España, pp. 39-58.
- Daguerre, J.A. y Fittipaldi Freire M. (2012). Los impactos de la crisis en la cooperación española: desafíos y oportunidades. Reflexiones desde América Latina. *Revista Tiempo de Paz*, Volumen 105, Madrid: España, pp. 53-63. Disponible

- en: https://www.academia.edu/2652794/Los_impactos_de_la_crisis_en_la_cooperaci%C3%B3n_espa%C3%B1ola_desaf%C3%ADos_y_oportunidades._Reflexiones_desde_Am%C3%A9rica_Latina._Con_Juan_Andr%C3%A9s_Daguerre_y_Mart%C3%ADn_Fittipaldi_Freire
- Durán Lama F. y Sánchez Bayón A. (2013). *Repensar la cooperación al desarrollo: problemas y retos actuales*. Editorial Académica Española, Madrid: España.
- El Economista (2015). “Martinsa aprueba su liquidación y KPMG se postula de administrador”. Disponible en: <http://www.economista.es/construccion-inmobiliario/noticias/6521247/03/15/Martinsa-aprueba-su-liquidacion-y-KPMG-se-postula-de-administrador.html#.Kku8I6d5EasuLX2>
- El País (2011). “La manifestación de ‘indignados’ reúne a varios miles de personas en toda España” disponible en: http://elpais.com/elpais/2011/05/15/actualidad/1305447428_850215.html
- Freres, C. (2006). La cooperación descentralizada española con América Latina. *Estudios de caso, Observatorio de la Cooperación Descentralizada entre la Unión Europea y América Latina*. Madrid: España, pp. 238-269.
- Gómez Quintero, J. D. (2007). *Las ONG aragonesas en Colombia: ejecución y evaluación de los proyectos de desarrollo*. Volumen 64, serie Ciencias sociales, Zaragoza: Universidad de Zaragoza, pp. 88-150.
- INEM (2015). “Paro registrado por el INEM por edades y sectores en España”. En Instituto Nacional de Estadística, España. Disponible en: <http://www.ine.es/jaxi/tabla.do?type=pcaxis&path=/t38/bme2/t22/a061/l0/&file=0202001.px>
- Laffaye, S. (2008): La Crisis Financiera: Origen y Perspectiva. *Revista del CEI. Comercio Exterior e Integración*, Volumen 13, Madrid: España, pp. 43-63. Disponible en: <http://www.cei.gov.ar/userfiles/13%20La%20crisis%20financiera%20origen%20y%20perspectivas%20.pdf>
- OCDE (2015). “Country Statistical Profile: Spain 2014”. En Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Disponible en: http://www.oecd-ilibrary.org/economics/country-statistical-profile-spain_20752288-table-esp
- OXFAM (2015): “Análisis de la Cooperación Española”. Disponible en: <http://www.realidadayuda.org/documentarse>
- Plan anual de Cooperación PACI (2012). Madrid: España.
- Rodríguez, J. (2006). Las relaciones bilaterales Colombia-España. *Economía y Desarrollo*, Vol. 5 N° 1, Bogotá: Universidad Autónoma de Colombia, pp. 141-157.
- Steinberg, F. (2008): “la crisis financiera mundial: causas y respuesta política”. En Real Instituto Elcano. Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/>

rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/economia+internacional/ari126-2008

Tanzi, V. (2010). “La crisis financiera y económica de 2008-2009: efectos fiscales y monetarios”. En *XXXVII Seminario Internacional de Presupuesto Público*, Madrid: España.