

Más España en Europa en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo

Iliana Olivie | Investigadora principal del Real Instituto Elcano | @iolivie 

Aitor Pérez | Investigador asociado del Real Instituto Elcano | @aitor_ecoper 

Con una aportación de más de 1.077 millones de dólares en 2015, España es el 5º contribuyente de los 28 Estados miembros a los fondos de desarrollo canalizados desde las instituciones europeas. Con la previsible salida del Reino Unido de la UE, España ascendería al 4º puesto, situándose por detrás de Alemania, Francia e Italia; grupo junto con los que contribuiría a más del 56% de dichos fondos. Esta importancia de la ayuda española en la europea tiene su correlato en el peso de Europa en la cooperación española. La caída acumulada del 75% de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) española en algo menos de 10 años se ha distribuido de forma desigual entre distintos instrumentos de cooperación, quedando intactas las aportaciones a la UE. Siendo así, las contribuciones de España a las instituciones europeas de desarrollo explican ahora alrededor del 70% de la ayuda, repartiéndose el 30% restante entre la ayuda bilateral (que incluye, pero no agota, la ayuda gestionada por la AECID), la descentralizada, la canalizada a través de ONGD y el resto de la ayuda multilateral.

Puede entonces decirse que, en estos momentos, **la ayuda europea es española “al 7,6%”** y lo sería al casi 9% en caso de completarse el *Brexit* (una cantidad en absoluto desdeñable en ninguno de los dos casos si se tiene en cuenta que corresponde a un Estado miembro de 28). Por su parte, la cooperación española es “al 70%” la europea, diseñada políticamente, articulada y ejecutada desde distintas instancias en Bruselas.

“Las contribuciones de España a las instituciones europeas de desarrollo explican ahora alrededor del 70% de la ayuda”

El Reino Unido es desde hace décadas el donante de referencia europeo, tanto dentro como fuera de los canales comunitarios de cooperación al desarrollo. Su salida deja no solamente un vacío presupuestario sino también, y quizá sea más importante, político y de liderazgo. Dicho vacío parece estar siendo ya ocupado por Alemania, donde la cooperación al desarrollo ha crecido de forma notable en el debate público nacional (debido, en parte, a la acogida de un gran número de refugiados como consecuencia del conflicto en Oriente Medio). Esta importancia se ha trasladado a su política exterior en el año de presidencia alemana del G-20, y en una nueva narrativa alemana sobre relaciones internacionales en la propia UE (en la que se incluye un mensaje de soledad en esta dimensión política en el espacio europeo) y en otros espacios como el G-7.

La **cooperación española** tiene distintas características que resultan de sumo interés para sus socios europeos y para las instituciones europeas de desarrollo. La primera es

su alta participación y experiencia acumulada en América Latina y el Caribe. Aunque sea, en las declaraciones políticas, una región de escasa importancia para la UE, distintos datos indican lo contrario: (1) la alta proporción de ayuda financiera reembolsable destinada a la región por parte de otros socios europeos; (2) la adjudicación de fondos de cooperación delegada de la Comisión Europea a la AECID para su ejecución en la región (por ejemplo, para el apoyo al proceso de paz en Colombia); y (3) el interés de otros donantes europeos (notablemente Alemania) en proyectos de cooperación triangular en la región. La segunda característica que puede resultar de interés para la UE deriva de la primera y es la *expertise* española en **áreas de renta media**, con retos de desarrollo como la lucha contra las desigualdades, la transición a pautas de crecimiento más intensivas en creación de empleo o desafíos en materia medioambiental y de cambio climático, siendo todos ellos objetivos de desarrollo a los que queda emplazado el conjunto de la comunidad internacional con la Agenda 2030 (que incluye tanto los Objetivos de Desarrollo Sostenible como el acuerdo de lucha contra el cambio climático). La tercera característica es la presencia no desdeñable de la cooperación española en el Norte de África, frontera y vecindad Sur de la UE que, además, recoge una gran proporción de fondos de ayuda europea a través, precisamente, del instrumento de vecindad.

Por otra parte, existen también importantes incentivos para reforzar el papel de España en la cooperación europea. Por volumen de ayuda, la UE es “el” donante mundial (con y sin el Reino Unido), estatus que posiblemente quede reforzado si se cumplen los recortes de ayuda en EEUU, anunciados por la Administración Trump. En su condición de líder en este ámbito, la UE tiene una gran capacidad de moldear las instituciones y la agenda global de desarrollo. Además, en segundo lugar, el papel relativamente pasivo de España a un nivel más estratégico contrasta con una gran habilidad táctica en los espacios de cooperación europea, lo que se plasma, por ejemplo, en el importante número de operaciones de cooperación delegada aprobadas para la ejecución por parte de la AECID de fondos de ayuda de la Comisión Europea. Una mayor proactividad en el nivel más político y estratégico podría reforzar el vínculo con la Comisión. En tercer lugar, la UE tiene una presencia destacada, a través de su política de cooperación al desarrollo, en **África Subsahariana**. Se trata de una región de una importancia estratégica para España en los ámbitos migratorio, de seguridad, comercial y de inversiones en la que, sin embargo, la presencia española en solitario se enfrentaría a numerosas restricciones.

“Una mayor proactividad de España en el nivel más político y estratégico podría reforzar el vínculo con la Comisión Europea”

Para que el *engarce* de las cooperaciones española y europea se fortalezca son necesarias una serie de medidas políticas por parte de España. La primera es un **indispensable aumento de los fondos de ayuda**. Los fuertes recortes de la ayuda española (superiores a los de Grecia y Portugal) y, quizá más aún, el mantenimiento de presupuestos bajos incluso en un contexto de crecimiento económico, lastran la credibilidad de España como socio fiable en materia de cooperación al desarrollo, así como su interlocución con terceros países en América Latina y el Caribe o África.

Esta imagen negativa de España se refuerza en el contexto internacional actual. Por un lado, el aumento constante de la ayuda mundial (incluso durante los años de la crisis), ha contado con adhesiones de economías emergentes como China a la comunidad de donantes y con el mantenimiento de un alto perfil político y presupuestario de la cooperación al desarrollo por parte de gobiernos conservadores, incluyendo el gobierno británico liderado por Theresa May. Por otro lado, los recortes en la ayuda son una característica común del discurso y la práctica política de partidos de corte nacionalista-populista como el británico UKIP y la Administración Trump.

También es necesario que España establezca de forma clara sus prioridades políticas generales en materia de cooperación al desarrollo. Más allá de su interés explicitado de forma reiterada por no sacar los países de renta media (América Latina y el Caribe y el Norte de África, fundamentalmente) de la agenda de desarrollo, la política y administración española tiene aún pendiente una reflexión profunda sobre qué cooperación al desarrollo quiere y para qué. En este mismo sentido, es indispensable insertar la dimensión europea en los ejercicios de planificación de la cooperación española. Esto debe incluir tanto la cooperación delegada (el dinero que entra) como las contribuciones a la ayuda europea (el dinero que sale) o la cooperación triangular. En estos momentos está en elaboración el V Plan Director de la Cooperación Española, lo que constituye una ocasión perfecta.

“Es necesario que España establezca de forma clara sus prioridades políticas generales en materia de cooperación al desarrollo”

España puede aspirar a un mayor liderazgo en el ámbito del desarrollo en las instituciones europeas. Hasta la fecha ha demostrado una gran capacidad de negociación en lo táctico. El reto está ahora en el ámbito estratégico, lo que permitiría moldear la agenda internacional del desarrollo que trasciende, con mucho, la agenda de cooperación (incluyendo desde los movimientos de personas hasta cuestiones de seguridad). También puede pretender un mayor liderazgo, como donante europeo, en zonas y/o sectores importantes (como la Amazonía) o calientes (como el Norte de África).