

A vueltas con la cooperación española en América Latina

Iliana Olivie | Investigadora principal de Cooperación Internacional y Desarrollo del Real Instituto Elcano | @iolivie 

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

Publicado el 28/3/2016 en Planeta Futuro, *El País*.

El foco en América Latina se suele presentar como una de las señas de identidad de la cooperación española. Así lo señala la ley de cooperación internacional para el desarrollo, que la identifica como una de las dos regiones prioritarias, y eso muestran los datos de distribución de la ayuda por regiones. Entre 1990 y 2013, de media, España canalizó hacia América Latina casi 25% de los flujos anuales de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) neta, mientras que los donantes tradicionales –representados en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE– tan sólo asignaron a esta misma región menos del 7% de su ayuda total.

El conjunto de la comunidad internacional reducía la proporción de ayuda destinada a América Latina durante los años de la agenda de los **Objetivos de Desarrollo del Milenio** (ODM) del 8,5% en 2001 al 4,7% en 2013, pero España no siguió este rumbo. El descenso de los últimos años (de casi 29% a poco más de 10% en 2013), coincidente con fuertes reducciones en los presupuestos totales de ayuda, llega tras una intensificación en la **especialización latinoamericana** durante el período de *boom* de la ayuda española, entre 2005 y 2008.

Esta *especialización* en América Latina le ha costado a España, durante la pasada década, no pocas tensiones con la comunidad internacional. Con los 2000 llegaba el consenso de los ODM. Si los objetivos establecidos eran los de erradicar o reducir el hambre, la pobreza extrema, las formas más extremas de pobreza en salud (la maternidad materno-infantil o enfermedades contagiosas como el sida o la malaria), o alcanzar unos niveles básicos de habitabilidad (como el acceso a agua potable), entonces la distribución geográfica de la ayuda mundial debería sesgarse, de forma casi automática, hacia los países menos adelantados (PMA) ubicados, principalmente, en África Subsahariana y Asia.

En este debate, los contraargumentos esgrimidos por la cooperación oficial española incluían el hecho de que, a pesar de gozar casi todos los países de la región de una renta de nivel intermedio (siguiendo la clasificación de renta y desarrollo de los países receptores de ayuda del CAD) las grandes **desigualdades** (tan características de América Latina) arrojaban, para algunas comunidades de la región, situaciones tan precarias como las que se daban en los PMA. Además, si bien eran estos países los que registraban mayores proporciones de pobres respecto del total de población serían, en cambio, los de renta media (PRM), incluyendo los latinoamericanos, los que

acogerían un mayor número de pobres (dados los desiguales tamaños poblacionales entre la mayor parte de los PMA y de los PRM). Es más, si la reasignación geográfica de la ayuda a la que inducían los ODM incluía una retirada masiva de la ayuda tradicional de América Latina, entonces se podrían estar poniendo en peligro los avances logrados por la región, en muchos casos, precarios.

En los últimos años del decenio, sin embargo, se fue forjando el consenso que daría lugar a los **Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)**. Emergió el llamado Sur global (con el aumento de los intercambios entre países en desarrollo, incluida la cooperación triangular), y culminó el cambio del epicentro de la actividad económica mundial del Atlántico al Pacífico. Con todo ello, fue extendiéndose la idea de que, aunque no desapareciera, **se estaba difuminando la**

brecha Norte-Sur (o, como mínimo, emergiendo un nuevo Norte en el Sur) lo que ha llevado esta nueva agenda a transitar hacia un enfoque basado en la preservación de bienes públicos globales (y lucha contra los males públicos globales), donde la división entre PMA y PRM parece algo menos determinante de lo que podía serlo bajo el paraguas de los ODM.

¿Qué implicación tiene la nueva agenda para la cooperación al desarrollo en América Latina? De forma muy resumida, podría decirse que la ayuda al desarrollo hacia la región podría formar parte del nuevo consenso global sobre el desarrollo. En primer lugar, la atención está puesta ahora en un Sur global corresponsable del desarrollo internacional, que trasciende temáticamente la pobreza extrema y geográficamente los PMA (y que incluye así a América Latina). Así, en segundo lugar, **las desigualdades (una de las lacras estructurales de América Latina) entra en la agenda de los ODS**. Esto lleva, en tercer lugar, a contemplar nuevas formas de cooperación: quizás, en algunos contextos no son deseables grandes programas (en infraestructuras o por la vía del apoyo presupuestario), sino pequeñas intervenciones quirúrgicas en forma de micro-proyectos (que deriven, eso sí, de una macro-visión). En cuarto lugar, si el desarrollo global requiere nuevas formas, más horizontales, de cooperación, será necesario colocar entre las prioridades de los donantes tradicionales tanto la cooperación triangular como el apoyo a la cooperación Sur-Sur.

¿Y **España**, cómo queda en todo esto? De forma en gran parte azarosa, el consenso internacional se ha acercado a la cooperación española. Las que han sido algunas de sus debilidades durante lustros podrían verse como fortalezas en un nuevo marco de la ayuda internacional. Por ejemplo, es hoy pertinente cooperar con América Latina, y hacerlo en forma de pequeños proyectos (aunque impliquen una ayuda más fragmentada, yendo en contra de los principios de la agenda de eficacia de la ayuda). Buena parte de esta ayuda, la dirigida al fortalecimiento institucional, requiere, por lo general, pocos recursos financieros y muchos humanos (disparando la proporción de gastos administrativos en el total de ayuda desembolsada).

Curiosamente, **el exceso de estructuras administrativas es lo que ha hecho que la cooperación española realice un número creciente de proyectos de cooperación delegada** con fondos de AOD de otros donantes europeos, varios de los cuales se

A pesar del crecimiento de la renta en la región, las enormes desigualdades hacen que España no pueda abandonar la cooperación con Latinoamérica

habían retirado de la región siguiendo los lineamientos de la agenda de los ODM. Por lo que también en este aspecto, la cooperación española se presenta como avanzada y moderna.

La cooperación española puede simplemente hacer de la necesidad virtud, acomodándose a la nueva situación. O también puede ir más allá de este *policy taking*, con algo de *policy making*, conjugando su larga trayectoria en América Latina y sus circunstancias actuales, con los retos acordados en la agenda de desarrollo sostenible para reenmarcar la ayuda a la región en una visión más estratégica.

Eso sí, una visión más estratégica requiere, necesariamente, tener en cuenta todo el mapa de actores en la región (desde China hasta el MINECO español). También es necesario contar con las derivadas, para la cooperación, de otras facetas de la política exterior (el TTIP o la promoción de las inversiones) así como las consecuencias de la cooperación para otros objetivos de la acción exterior (como, por ejemplo, los efectos de la cooperación triangular y Sur-Sur en las relaciones con Cuba).