

¿Presencia o influencia? La cooperación española en la UE

Iliana Olivie | Investigadora principal y coordinadora del Proyecto Índice Elcano de Presencia Global | @iolivie 

María Santillan O'Shea | Ayudante de Investigación (Cooperación Internacional y Desarrollo)

Tema

España podría ejercer una influencia mayor en el diseño de la política europea de ayuda al desarrollo si se replantea el uso de ciertos mecanismos de influencia a su disposición.

Resumen

A pesar de ser el cuarto mayor contribuyente a la ayuda oficial al desarrollo de la UE, el nivel de influencia que ejerce España a la hora de moldear la política europea de cooperación queda lejos del de otros grandes Estados miembros. Esto se debe, entre otras cosas, a que España apuesta por una serie de nichos temáticos a los que dedica una buena parte de sus recursos económicos y humanos, lo cual limita su capacidad de influencia cuando los temas a tratar caen fuera de estos nichos. En línea con lo anterior, los principales mecanismos mediante los cuales España moldea o trata de moldear la ayuda de la UE son la participación en coaliciones y agendas grupales (a las que, por lo general, se suma). Faltaría, por parte de España, una visión estratégica propia más definida y un despliegue mayor o más adecuado de recursos humanos, más proactividad, y un mayor perfil como donante global fuera de la UE. Todo ello hace que el peso final de España en la toma de decisiones políticas sobre cooperación europea quede lejos del que podría corresponderle por el tamaño de su economía y su *expertise*. El análisis de estas dinámicas puede ayudar a España a identificar los elementos clave a revisar de cara a definir y alcanzar mejor sus objetivos estratégicos relacionados con la ayuda europea al desarrollo.

Análisis

¿Dónde está la ayuda española?

El perfil geográfico y, por tanto, temático de la cooperación española cambió sustancialmente con los recortes de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) que se produjeron en los años 2010, dado que los cambios presupuestarios no se repartieron por igual entre todos los instrumentos y actores de la ayuda española.

Con la casi supresión de la ayuda multilateral no comunitaria y una caída drástica de la ayuda bilateral, creció el perfil europeo de España como donante, pasando a canalizarse en torno a la mitad de toda la ayuda vía instituciones de la UE, hasta el estallido de la crisis sanitaria.

Este cambio en los canales ha supuesto un cambio igualmente drástico en el perfil geográfico y sectorial de la ayuda española, dadas las diferencias significativas de partida entre la ayuda de las instituciones europeas y la ayuda española no comunitaria. Como hemos analizado con anterioridad, el resultado de elevar la proporción de la ayuda canalizada vía la UE ha hecho de España un donante más africano y menos latinoamericano, y, por tanto, más volcado en los Países Menos Adelantados (PMA) frente a los Países de Renta Media (PRM).

Cabría pensar que los distintos perfiles, por canales de la ayuda, responden a una estrategia multi-objetivo, en la que la ayuda española bilateral atiende fundamentalmente los retos del desarrollo en América Latina mientras que con los socios europeos se opta por centrarse en la vecindad de la UE y África Sub-Sahariana. Sin embargo, ni los documentos estratégicos de la Cooperación Española ni las posiciones defendidas por España en Bruselas parecen hacer esta distinción. Más bien, éstos revelan un grupo compacto de objetivos, centrados geográficamente en América Latina, temáticamente en la equidad de género y la Agenda 2030 y defendidos en los distintos espacios en los que actúa España como donante. Siendo así, cabría pensar, dada, por ejemplo, la decreciente importancia de América Latina para la política europea de cooperación al desarrollo que, de algún modo, España no logra hacer valer sus objetivos estratégicos para la ayuda en Bruselas. Los motivos pueden ser múltiples y de muy distinto tipo: (1) España es tan solo uno de los (ahora) 27 Estados miembros (EM) de la Unión; (2) dichos objetivos podrían estar chocando frontalmente con los principios de la acción exterior europea, con los que serían entonces difícilmente reconciliables; y (3) España podría no tener mayor interés en defender proactivamente unos objetivos que le resultan más interesantes en los planos de la cooperación bilateral o de la multilateral no europea.

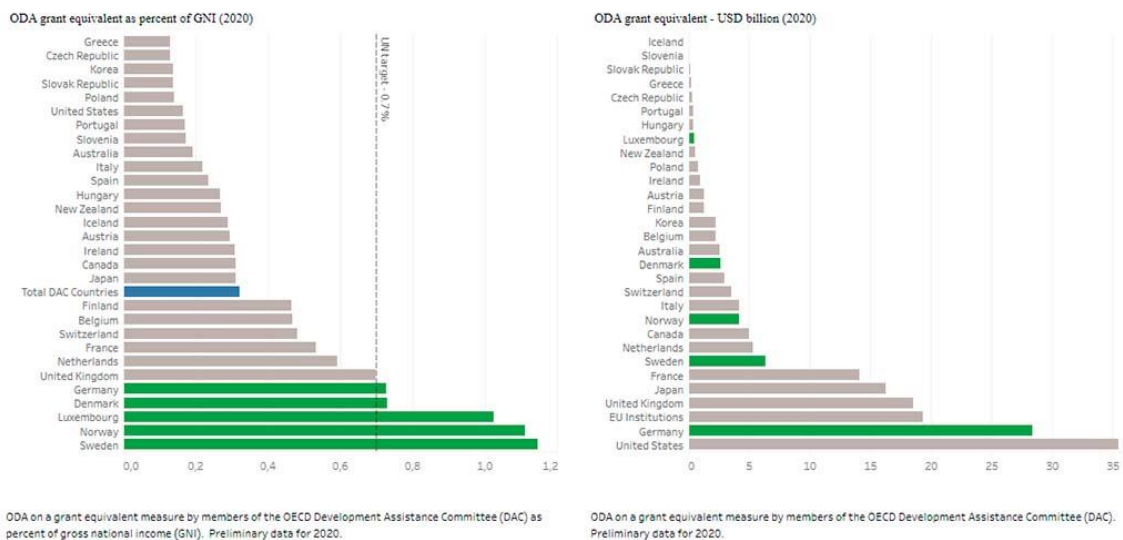
En este ARI tratamos de explorar este fenómeno. Concretamente, analizamos la influencia de España como donante en la UE y su capacidad para moldear la política de cooperación al desarrollo de la UE (el cuánto, y el cómo). El análisis que se presenta recoge los resultados para España de un trabajo de investigación que identifica los mecanismos mediante los cuales los EM podrían, eventualmente, moldear la ayuda de la UE y el uso que hacen de dichos mecanismos los distintos donantes.¹ El siguiente epígrafe presenta algunos hechos estilizados de España como donante (dentro y fuera de la UE). A continuación, recogemos los resultados acerca del grado y los ámbitos de influencia de España en la UE para, por último, apuntar los mecanismos de influencia empleados en el ámbito de la ayuda en la UE, y cómo se sitúa España en dicho ámbito.

¹ El trabajo de investigación, que se ha desarrollado entre febrero y noviembre de 2021, ha incluido una veintena de entrevistas semi-estructuradas a representantes de la cooperación al desarrollo de la UE: participantes de la Comisión Europea, Parlamento Europeo, representantes de los EM (en su mayoría de sus Representaciones Permanentes) y entrevistados de la Practitioners' Network y/o sus agencias. Además, posteriormente, se recogió una serie de comentarios en un seminario de presentación de los resultados de esta investigación.

España en la UE: hechos estilizados

España es un donante más bien discreto en la comunidad internacional, en el contexto de la UE y en el entorno del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Con un desembolso de ayuda de 0,24% en relación a la RNI, se sitúa en el 19º puesto y bien por debajo de la media del CAD, que en 2020 estaba en 0,32%. Dado el tamaño de su economía, en términos absolutos asciende al 13º puesto, con un desembolso, el año pasado, de unos 3.000 millones de dólares (Figura 1).

Figura 1. Ayuda oficial al desarrollo (AOD) (contribuciones de los miembros del CAD-OCDE; datos preliminares para 2020; en % de la renta nacional bruta –izquierda– y en miles de millones de dólares EEUU –derecha–)



Fuente: OCDE.

Sin embargo, si nos ceñimos a las aportaciones de los EM a los presupuestos europeos de desarrollo, España salta, en la UE post-Brexit, al 4º puesto, por detrás de Alemania, Francia e Italia, por delante de Países Bajos, Suecia, Dinamarca o Finlandia (figura 2).

Figura 2. Contribuciones a la ayuda europea (contribuciones de los EM miembros del CAD-OCDE; media para 2017-2019; AOD bruta en dólares EEUU corrientes y en %; UE es suma de las aportaciones a CE, FED y BEI)

	Volumen	%
Alemania	3.187,2	21,4
Francia	2.542,3	17,1
Reino Unido	1.976,5	13,3
Italia	1.854,9	12,5
España	1.237,3	8,3
Bélgica	622,2	4,2
Países Bajos	617,3	4,1
Polonia	438,2	2,9
Suecia	422,0	2,8
Austria	362,6	2,4
Dinamarca	299,3	2,0
Finlandia	242,1	1,6
Irlanda	220,5	1,5
Grecia	205,4	1,4
Portugal	195,9	1,3
República Checa	180,0	1,2
Hungría	110,5	0,7
República Eslovaca	80,5	0,5
Eslovenia	44,7	0,3

Fuente: cálculos propios sobre la base de OECD.Stat (DAC-A2). Datos extraídos el 23/XI/2021.

Esta combinación de características –una economía relativamente grande, importante contribuyente a la ayuda europea, pero con un perfil más bajo en el contexto internacional– explica el enorme peso de la ayuda canalizada vía instituciones de la UE –Comisión Europea (CE) y el extinto Fondo Europeo de Desarrollo (FED)–, que asciende a más del 40% de la ayuda total desembolsada entre 2017 y 2019. Como puede verse en la Figura 3, España comparte este rasgo con los EM de menor tamaño de la periferia europea del Este (Hungría, Eslovenia, Polonia, República Checa y República Eslovaca) y del Sur (Portugal, Grecia y, en menor medida, Italia).

Y es ésta una característica que les diferencia del Centro y Norte de Europa, desde donde la mayor parte de la ayuda se canaliza vía bilateral y/o multilateral no comunitaria.

Por ejemplo, sólo el 7,4% de la ayuda sueca se desembolsa vía UE, el 11,5% de la alemana o el 17,5% de la francesa. Coincide, además, que varios de estos países son, además, los principales contribuyentes a los presupuestos europeos de ayuda. Dicho de otro modo, a pesar de que Alemania y Francia financian más del 38% de la ayuda europea, ésta no tiene un peso mayúsculo en su cartera total de ayuda.

España se coloca pues en una posición atípica, similar a la italiana: son ambos grandes contribuyentes a la ayuda europea (al igual que Alemania y Francia) y dedican una parte importante de su ayuda a este fin (al igual que Hungría y Portugal).

Figura 3. Los canales de la ayuda de los EM (contribuciones de los EM miembros del CAD-OCDE; media para 2017-2019; AOD bruta en dólares EEUU corrientes y en %; UE es suma de las aportaciones a CE, FED y BEI)

	Total	Bilateral	Multilateral	UE	UE/Total
Suecia	5.677,3	3.798,8	1.878,6	422,0	7,4
Luxemburgo	461,5	341,6	119,9	39,6	8,6
Reino Unido	19.174,5	12.422,2	6.752,3	1.976,5	10,3
Alemania	27.791,4	22.119,6	5.671,8	3.187,2	11,5
Países Bajos	5.358,2	3.637,4	1.720,8	617,3	11,5
Dinamarca	2.586,5	1.822,1	764,4	299,3	11,6
Francia	14.526,3	9.282,9	5.243,3	2.542,3	17,5
Finlandia	1.083,0	569,1	513,9	242,1	22,4
Irlanda	915,2	530,4	384,8	220,5	24,1
Bélgica	2.272,4	1.277,5	994,8	622,2	27,4
Austria	1.222,4	516,6	705,7	362,6	29,7
Italia	5.246,2	2.307,8	2.938,4	1.854,9	35,4
España	2.975,8	1.087,3	1.888,5	1.237,3	41,6
Hungría	248,4	109,0	139,4	110,5	44,5
Portugal	439,3	177,3	262,0	195,9	44,6
Eslovenia	82,3	28,4	53,9	44,7	54,3
Polonia	759,6	249,0	510,6	438,2	57,7
República Checa	306,2	92,2	214,0	180,0	58,8
Grecia	323,9	88,6	235,2	205,4	63,4
República Eslovaca	124,3	29,8	94,5	80,5	64,8

Fuente: cálculos propios sobre la base de OECD.Stat (DAC-A2). Datos extraídos el 23/XI/2021.

Influencia escasa en estrategia de nicho

Si asumimos una cierta correlación entre presencia e influencia, cabría esperar que España fuera un donante más bien discreto en la comunidad internacional pero asertivo en el contexto comunitario, dada su alta contribución a los presupuestos europeos.

Como parte de las entrevistas realizadas en el marco de esta investigación, se preguntó qué tres a cinco EM consideraban los expertos que eran los donantes más influyentes en la actual UE. Todos los encuestados que contestaron a la pregunta señalaron a Alemania y Francia. Estos dos EM fueron mencionados 13 veces, seguidos por Suecia y/o los países nórdicos que, juntos, fueron señalados nueve veces.² Otros EM que se definieron como influyentes son España (mencionada siete veces), Países Bajos (cinco), Italia (cuatro), Portugal, Bélgica y Polonia (estos últimos, una vez).

La mayoría de los encuestados evitó establecer un ranking. Señalaron que Alemania y Francia lideran claramente la política de desarrollo de la UE, pero tuvieron dificultades para identificar cuál de los dos tiene mayor influencia en Bruselas, ya que ejercen dos tipos de liderazgo diferentes. Por un lado, la mayor o menor influencia de uno u otro depende del proceso político concreto, del sector de actividad o de la prioridad geográfica que se esté debatiendo y diseñando. Por otro lado, Francia y Alemania tienden a influir a través de mecanismos diferentes. Mientras que, según se argumentó, los representantes franceses son más asertivos “en la sala” y durante las negociaciones, la influencia alemana tiene más que ver con el hecho de tener mandatos claros desde Berlín y una estrategia coordinada que implica a todos los niveles de decisión.

Otro resultado interesante que puede extraerse de esta serie de entrevistas es que los EM seleccionan los objetivos políticos (y, por tanto, las estrategias de influencia) de forma diferente según su tamaño. Los grandes donantes de la UE, como Francia y Alemania, son influyentes, en términos generales, en todos los ámbitos políticos de la ayuda y procesos de decisión. Sin embargo, los EM más pequeños siguen una estrategia de nicho, seleccionando un número reducido de objetivos políticos y definiendo canales y coyunturas críticas para alcanzar sus metas. Éste es el caso, por ejemplo, de algunos países de Europa del Este que pudieron presionar para que se incluyeran referencias al control migratorio en el [Nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo](#) y en el [NDICI](#). Otro ejemplo es el de Portugal, que consiguió reformular el concepto de inclusividad y ponerlo en primera línea de las actividades de la Practitioners' Network.

España es otro de los países que, según los expertos entrevistados, sigue una estrategia de nicho, a pesar, como hemos dicho, de ser el cuarto contribuyente a los fondos de ayuda de la UE. Así, este EM lleva años presionando por una mayor implicación de la cooperación al desarrollo de la UE en América Latina y, más recientemente, por un mayor enfoque de género en la ayuda de la UE y por la plena aplicación de [la Agenda 2030](#) –como hemos visto, en el caso del énfasis en América Latina, sin un éxito rotundo–.

² Suecia fue mencionada seis veces, Noruega una vez y los países nórdicos como grupo, dos veces.

Además de implicar un menor grado de influencia en términos generales, el principal problema con las estrategias de nicho es que los cambios repentinos en el panorama político y en la agenda internacional (como la retirada de las tropas de Afganistán o la pandemia) pueden dar un vuelco al debate y convertir una serie de objetivos políticos en totalmente irrelevantes. Por esta razón, los EM que pueden permitírselo optan por estar presentes en todos los procesos y ámbitos políticos, en lugar de seleccionar unos pocos objetivos. Esta cuestión se relaciona con el tamaño económico del donante, el de su Administración, el interés político nacional en la ayuda y, como resultado de todo lo anterior, con el despliegue de medios técnicos y humanos. Éste es un lujo que países más pequeños como Portugal, Hungría y Bélgica simplemente no pueden permitirse. Sin embargo, España, sí.

Si, además, la mayoría de los contribuyentes más importantes a los fondos de ayuda de la UE (como Alemania, Francia y los Países Bajos) son también donantes importantes fuera del ámbito de la UE, se podría argumentar que la presencia en otros escenarios de ayuda proporciona a estos donantes la experiencia y el conocimiento de 360 grados necesarios para aportar insumos relevantes que moldeen la política de cooperación al desarrollo de la UE a lo largo de todo su proceso político.

¿Cómo se influye en la política europea de cooperación al desarrollo?

Como se ha indicado en las explicaciones anteriores, España no tiene el grado ni el estilo de influencia que se podría asumir debido a su tamaño –en términos generales y en cuanto a aportaciones a la AOD comunitaria– dentro de la UE. Esto afecta a su capacidad para incluir tanto sus valores prioritarios como sus intereses nacionales en la narrativa oficial de la cooperación al desarrollo de la UE. Para explorar el porqué de este fenómeno, resulta útil dar un paso atrás y entender primero cómo tienden los EM en general a influir en la UE, de cara a poder identificar dónde está acertando o fallando España.

Un primer elemento importante a tener en cuenta es que la propia naturaleza de la UE, como la suma de sus instituciones y sus 27 EM y con una arquitectura institucional altamente burocratizada, hace que los momentos clave en los que los EM pueden influir en la elaboración de sus políticas a título individual estén bastante acotados. Los EM tienen una mayor voz durante los procesos de negociación en los que se definen las prioridades (políticas y generales) de la Unión, así como las directrices o reglamentos que van a guiar los instrumentos que las aplicarán. Una vez decidido esto, la ejecución de las políticas e instrumentos cae en manos de la Comisión y está dirigida por los documentos estratégicos o legales previamente acordados. El hecho de que este proceso sea el mismo en todas las áreas de políticas –ya sea de cooperación, de comercio o de seguridad– hace que las oportunidades y las maneras de influir sean similares en todas ellas. Por lo tanto, entender cómo se influye en la política europea de ayuda es, en resumidas cuentas, entender cómo funciona la UE en general.

En cuanto a los mecanismos de influencia concretos a disposición de los EM, no existe una línea de conocimiento definida al respecto. Sin embargo, de un repaso en profundidad de análisis previos de procesos de negociación específicos o actuaciones puntuales de EM se pueden extraer una serie de mecanismos de influencia que

responden a cinco grupos temáticos. Éstos son los que se refieren al marco institucional y legal nacional, a tener una visión estratégica definida, al capital humano que se despliega, a las interacciones entre representantes y grupos en Bruselas y a factores estructurales. La Figura 4 recoge todos los mecanismos identificados.

Figura 4. Mecanismos de influencia en la UE

Marco de legalidad e institucionalidad nacional

- (1) Instituciones nacionales adaptables a las estructuras cambiantes de toma de decisiones europeas/organización y capacidad institucional (Bindi, 2011).
- (2) Presencia de autoridades regionales (subnacionales) con autoridad legislativa en sus países que hacen *lobby* en la UE (Tatham, 2018).
- (3) Rol de las agencias nacionales de implementación como puente entre países socios receptores de ayuda y la toma de decisiones en la UE (Fernández, 2021; Castillejo *et al.*, 2018).

Visión y coordinación estratégica

- (4) Visión política compartida (en las capitales) de la importancia de defender intereses nacionales en la UE (Bindi, 2011).
- (5) Visión holística de todos los recursos y mecanismos de influencia a su disposición (Steinberg, 2019).
- (6) Definición estratégica clara, compartida, comunicada, consistente, creíble y con objetivos claros (Steinberg, 2019).
- (7) Coordinación: capital-Bruselas, entre representantes en Bruselas y entre actores del desarrollo en las capitales (Simón *et al.*, 2019; Steinberg, 2019; Dunin-Wasowicz, 2018; McDonagh, 2019; Bindi, 2011; Fabbrini y Piattoni, 2008; Greco y Matarazzo, 2003).

Política de recursos humanos y capital humano

- (8) Presencia y número de funcionarios y de altos cargos nacionales en las instituciones europeas (Simón *et al.*, 2019; Wright *et al.*, 2020; Frantescu, 2017; Quaglia, 2004; Menon y Salter, 2016).
- (9) Preparación y capacitación del capital humano (funcionarios, políticos y otros representantes en capitales o en Bruselas) en conocimientos (agenda política de desarrollo, funcionamiento de las instituciones europeas) técnicas y medios (comunicación, manejo del idioma, habilidades diplomáticas y relacionales, eficacia y eficiencia) (Simón *et al.*, 2019; Dunin-Wasowicz, 2018; McDonagh, 2019; Woodcock, 2015; Korteweg, 2017; Fabbrini y Piattoni, 2008; Steingass, 2019).
- (10) Iniciativa/proactividad (en todas las instituciones) (Simón, 2019; Otero Iglesias y Toygür, 2019; Steinberg, 2019, Bindi, 2011).

Interacciones entre grupos

- (11) Coaliciones/alianzas (e intereses compartidos) / *lobby* intracomunitario (Janning y Möller, 2019; Castillejo *et al.*, 2018; Hix, 2016; Irwin, 2015; Woodcock, 2015; De Gruyter, 2018; Parkes y Rappold, 2021; Erforth y Keijzer, 2020; Ferrero, 2021, Wright *et al.*, 2020; Steinberg, 2019; De Gruyter, 2020; Zweers y van Loon, 2020).

- (12) Armonía entre el liderazgo político de los jefes de Estado y el de las instituciones de la UE (Smeets y Beach, 2020).
- (13) Conversaciones bilaterales, en grupos pequeños, informales, en encuentros privados para aunar posiciones previas a reuniones. Relaciones entre representantes (*corridor diplomacy* y *networking*) (Greubel, 2020; Pavolini *et al.*, 2015; Hix, 2016, Zweers y van Loon, 2020).
- (14) Reuniones de Coreper y rol en grupos de trabajo y comités especializados (Wright *et al.*, 2020; Frantescu, 2017; Simón *et al.*, 2019; Greubel, 2020).

Estructurales

- (15) Tamaño económico del EM (Bulmer y Paterson, 2010; Castillejo *et al.*, 2018; Vaquer i Fanés y Alberich, 2010).
- (16) Estatus / reputación en la comunidad internacional (Lehne, 2012; Janning y Zunneberg, 2017; Torreblanca, 2010).
- (17) Factores contextuales (ventanas de oportunidad), internacionales y nacionales (Castillejo *et al.*, 2018; Molina, 2019; Steinberg, 2019; Simón *et al.*, 2019; De Ayala, 2011; Alessi, 2012; Franke y Puglierin, 2020).

Fuente: las autoras.

En las entrevistas realizadas se pidió a los participantes que calibraran la relevancia de cada uno de estos mecanismos a la hora de configurar la política de cooperación europea, y que proporcionaran ejemplos concretos en los que se hubieran empleado. Aunque, a excepción del mecanismo 2 de la presencia de autoridades regionales, todos los mecanismos fueron considerados importantes, en los ejemplos proporcionados salieron a relucir una serie de mecanismos clave, que además a menudo coincidían con los que se consideraban las debilidades de España en este sentido.

La capacidad de influencia final de un EM depende del uso de más de un mecanismo, y éstos a menudo se retroalimentan entre ellos. Un mecanismo que parece un paso previo esencial –o por lo menos una palanca importante– para poder después activar otros con éxito es la definición estratégica (mecanismo 6). Tener una visión clara y amplia sobre cuáles son los objetivos propios (en cooperación y, si la visión es realmente amplia, en general) facilita la identificación de los recursos –y mecanismos– que se deben movilizar para conseguirlos. En el caso de los EM que siguen una estrategia de nicho, como España, esta falta de claridad y amplitud puede suponer una limitación, ya que el éxito que se pueda tener al promover ciertas prioridades en las áreas específicas del nicho tiende a perder fuelle cuando se trata un tema diferente. Esto afecta, en última instancia, a la fuerza de la presencia de España en general, ya que hay otros EM que sí tendrían unos objetivos más claramente definidos y consistentes, tanto en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo, como en términos más generales.

Otro mecanismo clave, relacionado con el anterior, es el de los recursos humanos (tanto el mecanismo 8 de la presencia de funcionarios y representantes nacionales como el 9 de la preparación de los mismos). Éstos constituyen el brazo que ejecuta la visión del EM, siempre que se tenga una bien definida. Una ejecución estratégica es aquella que involucra a todo el capital humano a disposición en la consecución de sus objetivos. Para ello, es esencial que los representantes que se envían a Bruselas o que se ocupan de esta agenda desde Madrid tengan la preparación adecuada, que se comparta con

ellos cuál es la estrategia que se quiere seguir y que se promuevan la comunicación y coordinación entre ellos para aunar fuerzas en la promoción de los objetivos del EM en cuestión. Varios expertos consideraron que éste es otro factor del que adolece España. Aunque cuenta con un capital humano bien preparado, no siempre se prioriza el enviar a los perfiles adecuados para tratar ciertos temas especializados (fuera de los nichos), ni se coordina el despliegue del capital humano y su desempeño en Bruselas desde Madrid, lo cual refleja la falta de apuesta estratégica señalada anteriormente.

También relacionado con todo lo anterior, y algo latente en todo lo señalado hasta ahora, es la iniciativa y proactividad (mecanismo 10). Para definir y ejecutar una estrategia determinada resulta esencial la proactividad, que por otro lado no se puede mostrar si no se conocen los objetivos a perseguir o si no se tiene el capital humano adecuado. Algo revelador en las entrevistas fue que, aunque se asume que España es un actor importante dentro de la UE, no siempre se consigue proporcionar ejemplos concretos en los que España lidere iniciativas concretas más allá de sus temas de nicho. En su lugar, se concibe a España como *teampayer*. Aunque aunar esfuerzos mediante alianzas permite defender prioridades con más fuerza (mecanismo 11), en el caso de España no se suelen buscar coaliciones para recabar apoyos para sus propuestas, como hacen otros, sino que más frecuentemente España se suma a las prioridades defendidas por otros EM. Esta apuesta por sumarse a iniciativas grupales hace que, aunque se encuentre a menudo en coaliciones que consiguen avanzar sus objetivos en las negociaciones, no se considere a España como un EM con una capacidad particular de influir en la elaboración de políticas comunitarias.

La presencia en la Practitioners' Network y el rol de las agencias implementadoras (mecanismo 3) es uno de los puntos fuertes de España que los expertos mencionaron repetidamente. Se valora muy positivamente el *expertise* y la experiencia en terreno de la AECID y la FIIAPP. Sin embargo, y aunque esto es de gran relevancia en la implementación de las políticas de ayuda, la Practitioners' Network y las agencias nacionales de implementación no forman parte de los procesos de decisión ni de configuración de políticas, y por tanto no tienen mucha influencia política en la UE. Por eso, si España pretende tener un peso mayor en la toma de decisiones políticas, debe apostar también por otros mecanismos.

Conclusiones

La información recogida en las entrevistas realizadas apunta claramente a que España golpea por debajo de su peso a la hora de usar el espacio europeo para avanzar sus prioridades, intereses y valores nacionales. Aun estando cerca del nivel de potencias como Francia y por encima de Suecia en cuanto a tamaño y contribuciones a la Unión, su estrategia de nicho y en grupo, más adecuada para EM más pequeños como Croacia, revela serias limitaciones en su asertividad para influir en la toma de decisiones comunitarias.

Por lo tanto, desaprovecha varios mecanismos de influencia que EM grandes pueden permitirse —y España podría explotar—, como el tamaño de su economía o la inversión de recursos en definir una visión estratégica amplia y clara y en desplegar los recursos humanos suficientes y adecuados para ejecutarla. De hecho, los recursos humanos que

España dedica a la política europea de ayuda no se corresponden ni con el tamaño de su administración, ni con el de su economía según el PIB.

Una diferencia clara entre el perfil de España como donante y el de otros EM de tamaño similar pero influencia mayor en la UE es el tamaño de su cooperación al desarrollo fuera de la misma. Otros EM, como Alemania y Francia, a pesar de tener contribuciones elevadas a la ayuda comunitaria, destinan además la mayoría de sus recursos de cooperación a ayuda no comunitaria, por lo que se afianzan como donantes importantes a nivel global. España, sin embargo, adopta un enfoque de nicho no solo en el plano temático dentro de la UE, sino también en su perfil como donante global, al canalizar tanto como el 40% de su ayuda al desarrollo a través de la Unión. Esto limita su músculo como actor global influyente, así como el desarrollo de su *expertise* más allá de la cooperación europea.

Las entrevistas realizadas en el marco de este estudio también revelan que España adolece, en ocasiones, de una falta de proactividad en la UE. En lugar de adoptar una posición propositiva, suele comportarse como *teampayer* y sumarse a coaliciones para definir y defender sus intereses. Éste es un mecanismo de doble filo, puesto que puede situar a España en coaliciones que consiguen sus objetivos, pero también puede diluir la centralidad de su rol a la hora de promover orientaciones políticas determinadas en la UE.

Todo lo anterior hace necesaria una reflexión profunda para la Cooperación Española, aún más en un contexto en el que la propia UE está replanteando y transformando su posición geoestratégica en el mundo. La Cooperación Española debe, por tanto, revisar y redefinir sus objetivos políticos y estratégicos en el marco de la cooperación europea, como paso previo esencial para poder ejecutarlos, así como todos los recursos y mecanismos a su disposición para conseguirlos de manera coordinada y eficiente. Temáticamente, si bien la apuesta por la igualdad de género y la Agenda 2030 permite avanzar, en un contexto específico, una agenda compartida por un grupo de donantes *like-minded* y alineada con los valores que la UE promueve (o dice querer promover) en el mundo, el énfasis en América Latina es quizás más cuestionable desde un punto de vista estratégico. Además de que este enfoque ha demostrado no ser una estrategia exitosa, choca frontalmente con los objetivos estratégicos de la UE y posiblemente no se argumenta con un discurso adecuado y actualizado.