

4. LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN AMÉRICA LATINA: EN BUSCA DE UN MARCO ESTRATÉGICO

Christian Freres

Este capítulo aborda de manera general la cooperación de España en América Latina, analizando su evolución, su marco político, algunas de sus características principales y su relación con la cooperación europea. A lo largo del texto se insiste particularmente en la necesidad de un marco estratégico como elemento clave para consolidar el liderazgo logrado en cuanto al volumen de ayuda. A su vez, ese marco debe sustentarse en un refuerzo de la calidad de la cooperación española, en general y muy especialmente en esta región.

I. LA PRIORIDAD LATINOAMERICANA EN LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN

No hay duda de que América Latina es una prioridad de la política de cooperación de España. Ha sido así desde que este país inició su cooperación moderna a mediados de los años ochenta, y es previsible que se mantenga esta prioridad a medio y largo plazo. Este hecho es reflejo de la importancia que tiene esta región para la política exterior española, pero además ya constituye una de las señas de identidad de su política en materia de cooperación al desarrollo. De ahí que surja la polémica

sobre el carácter instrumental de la cooperación como parte de la política exterior o si se trata de una herramienta con una lógica verdadera de desarrollo.

Los datos y la información disponible sustentan ambas posiciones en el caso de la cooperación española con América Latina. Por un lado, el mantenimiento de la prioridad de América Latina en la política española de cooperación, a pesar de una agenda internacional crecientemente orientada hacia los países de menor desarrollo relativo –especialmente de África subsahariana, al calor de los ODM–, es reflejo de la importancia que esta región tiene para intereses fundamentales de la política exterior española¹.

Un resultado de esta prioridad es que desde 2008 (Cuadro 1) España es el primer donante bilateral en el mundo para América Latina, aportando casi 2.000 millones de dólares en ayuda oficial al desarrollo (AOD) en ese año. Se trata de un hecho reciente (en 2007 fue segundo donante) que demuestra el gran esfuerzo presupuestario que ha hecho el país en esta materia desde hace dos décadas, y muy especialmente en los últimos cinco años. No obstante, el peso relativo de España en cooperación también es reflejo del menor interés que

¹ En esta línea, cuando el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE recomienda al gobierno español que reduzca la gran dispersión geográfica (OCDE, 2008), en el Plan Director posterior (MAEC, 2009) se decide sacar cinco países de la lista de receptores, solo uno de América Latina (Chile), a pesar de ser una región predominantemente de países de renta media.

CUADRO 1. Diez donantes principales para América Latina y el Caribe en 2008

Ranking	Donante	AOD	% total recibida por ALC
1	España	1.976	21 %
2	Estados Unidos	1.871	20 %
3	Instituciones UE	1.108	12 %
4	Alemania	818	9 %
5	Canadá	482	5 %
6	Banco Interamericano de Desarrollo	310	3 %
7	Japón	269	3 %
8	Países Bajos	230	2 %
9	Francia	213	2 %
10	Suecia	200	2 %
	Otros donantes	1.783	19 %
	Total	9.262	100 %

* En millones de dólares

Fuente: «Development Aid at a Glance. Statistics by Region. 3. America», OCDE, París, 2010.

tienen otros países para ayudar al desarrollo latinoamericano².

Los intereses de acción exterior que sustentan esta política son variados. Primero, la idea de que la cooperación es un instrumento de influencia de España en América Latina. Un segundo motivo es que se siente una responsabilidad histórica hacia los países de esta zona. Además, en tercer lugar, es una buena forma de complementar intereses «du-

ros» como los comerciales o de seguridad (p. e., drogas, terrorismo, etcétera).

Por otro lado, es evidente que es un interés de la política exterior española reflejar los sentimientos de solidaridad de la población española, que respalda ampliamente la cooperación al desarrollo. Según una reciente encuesta, la ciudadanía española considera que el principal objetivo de dicha cooperación en América Latina debe ser la lucha contra la po-

² Véase Freres (2009) para un análisis de la retirada de varios donantes europeos de la región. España ha pasado de aportar un poco más de la quinta parte de la ayuda que contribuyen los estados miembros de la Unión Europea en 2000 a más de la mitad en 2007.

CUADRO 2. *Distribución sectorial de la Cooperación Española para América Latina y el Caribe, 2008*

	Sectores sociales	Educación	Gobernabilidad	Agua y Saneamiento	Sectores Sociales Básicos*	Desarrollo económico	Sectores productivos	Multi-sectorial	Deuda	Apoyo programático general
España	65,5	11,9	10,7	28,0	6,7	4,0	6,2	6,2	10,3	1,8
Media CAD	57,1	9,6	15,5	10,2	4,2	10,3	9,0	9,0	3,4	3,0

Fuente: elaboración propia basada en OCDE (2010).

*Incluye salud y educación básica

breza y la desigualdad. Además, el 47 por 100 de los encuestados piensa que se debe mantener la prioridad latinoamericana en esta política (Fundación Carolina, 2008³).

Por el contrario, la evidencia que sustenta la afirmación de que se trata de una política de desarrollo existe, pero es menos concluyente. Detrás de este argumento se pueden encontrar dos elementos principales: por un lado, la concentración geográfica y, por el otro, la priorización sectorial/temática de la cooperación. En el primer caso, el enfoque de desarrollo se observa a través de la designación de 10 países prioritarios, que son los de menor desarrollo relativo⁴; este grupo de países

reciben más del 60 por 100 de la AOD española destinada a la región en su conjunto. Es decir, aunque se mantenga la prioridad latinoamericana dentro de la misma se privilegia a los más necesitados.

Pero además, en los últimos años la cooperación española ha aumentado notablemente la ayuda orientada a África subsahariana, de manera que el peso relativo de América Latina en el conjunto ha bajado. Así, la proporción del total de la AOD española recibida por esta región ha pasado del 53 por 100 entre 2001 y 2004 al 39 por 100 en 2005-2006. Incluso en el *Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012* se ha dejado de hacer referencia a la meta de destinar

³ Curiosamente, en esa encuesta, por primera vez, América Latina fue superada por África como destino preferente de la cooperación española.

⁴ Se trata de Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana.

al menos el 40 por 100 de la ayuda española a Latinoamérica.

En cuanto a las prioridades sectoriales, la segunda manera de evidenciar el enfoque de desarrollo, se han enfatizado los sectores sociales, la gobernabilidad y el desarrollo sostenible en los países latinoamericanos (Cuadro 2) a través de lo que la AECID ha llamado el «enfoque Objetivos de Desarrollo del Milenio/ODM+»⁵, consistente en una orientación hacia tres ejes fundamentales: gobernabilidad democrática, cohesión social y desarrollo económico (con mayor peso en los dos primeros ejes). En este caso, se han ajustado el planteamiento de los ODM (que se ha elaborado pensando más en los países de renta baja) a la realidad latinoamericana.

Por último, otro tipo de factores detrás de la designación de América Latina como región prioritaria tienen que ver con la pertinencia y la coherencia en relación a las propias capacidades y experiencia de la cooperación española en la región. Precisamente es ahí donde España puede justificar su presencia en la región, apoyándose además en la doctrina de cooperación con países de renta media. De esta manera la presencia de España, además de por razones políticas y de desarrollo, se sitúa en América Latina porque es en esta región donde puede aportar mayor valor añadido, donde atesora más capacidades y, por lo tanto donde es más perti-

nente que esté presente. Además, en el contexto actual de búsqueda de fórmulas de división del trabajo, esta apuesta española por la región latinoamericana cobra más relevancia.

En suma, sin pretender resolver la «polémica» antes mencionada, se observa claramente que esta cooperación se fundamenta en bases plurales, lo cual es lógico y legítimo. De alguna manera la disyuntiva planteada es falsa pues cualquier política pública viene a ser un equilibrio entre intereses y valores; la cooperación no va a ser diferente, ni España es una excepción en el escenario internacional.

Ahora bien, con este contexto, España tiene dos tipos de desafíos en los próximos años. El primer grupo de retos son políticos, mientras el otro tiene más que ver con la práctica de la ayuda. En cuanto a los desafíos políticos el primero es buscar convertir su superioridad cuantitativa en liderazgo cualitativo. Para ello, la cooperación española adolece de un marco estratégico mínimo que unifique criterios políticos y de desarrollo enfocado en América Latina. Existen Planes regionales para África y para Asia, pero no hay nada parecido para la región más cercana culturalmente a España (Gratius, 2010). Otros donantes con menos que hacer en la región tienen sus propios documentos estratégicos. De alguna manera los gobiernos de Madrid nunca han considerado necesario una estrategia,

⁵ Citado del informe final de la programación operativa de la región para 2007-2008 de AECID (documento interno).

pues la primacía latinoamericana era y es tan clara.

Sin embargo, esta forma de plantear la política ha hecho que España pierda muchas oportunidades y que a pesar de ser el primer donante, no tenga la incidencia que podría tener en muchos debates sobre cooperación y desarrollo en América Latina. Este hecho está muy claro en el seno de la UE, donde España tiene un «liderazgo natural» en los temas latinoamericanos y sin embargo no ha podido detener la tendencia de continua reducción de la AOD, tanto de la Comisión Europea como de los otros estados miembros (Freres, 2009).

Los desafíos de carácter más técnico surgen de alguna manera de esta falta de un marco estratégico, aunque también reflejan limitaciones más generales de la política española de cooperación mencionados en el Informe del CAD referido anteriormente, como son la dispersión de acciones, la descoordinación entre actores del sistema español, etc. A pesar de la mejora en la planificación de la cooperación en los últimos años y de los aumentos espectaculares en el volumen de AOD, se mantiene la percepción generalizada de una ayuda muy atomizada, poco especializada y en general de baja calidad relativa, especialmente en cuanto a resultados de desarrollo (Alonso y Freres, 2010).

Se desarrollarán estos dos elementos –marco estratégico y calidad– en los apartados siguientes.

II. EL RETO DE LA DEFINICIÓN ESTRATÉGICA PARA LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN AMÉRICA LATINA

El haber logrado ser el primer donante regional de la cooperación española en cuanto al volumen de AOD y una presencia extensa a través de su red de oficinas en la región es un logro importante, pues hace apenas dos décadas España tenía una cooperación similar en dimensiones a la de Países Bajos, un país sin intereses tan relevantes en América Latina.

Sin embargo, la expansión de la cooperación española con esta región no ha sido acompañada de un desarrollo estratégico que refleje el peso y la importancia de esta región en este ámbito. Aunque hubo cierta definición de prioridades regionales para ALC en el II Plan Director de la Cooperación Española (2005-2008), esta obedecía más a la necesidad de ordenar una cartera creciente y cada vez más compleja, que a una planificación mirando al horizonte. En el marco del primer ejercicio de programación operativa de la AECID para su cooperación con ALC en 2007-2008, se elaboró un planteamiento que fue en cierta manera estratégico, pero no se terminó de asumir completamente en la propia organización ni se difundió externamente.

El avance visto en el II Plan Director no se mantuvo en el III Plan Director (2009-2012), el cual no incluye algún planteamiento general para ALC como región, pues se limita a aplicar a cada país los criterios generales para todo el mundo. Esto

no es necesariamente negativo, pues las situaciones y condiciones varían mucho a lo largo de este continente, pero se perdió la ocasión de relevar la región como prioridad, en la cual hay algunas líneas transversales y elementos comunes en el abordaje desde la cooperación española.

A pesar de la importancia primordial que tiene ALC para la cooperación española –señalada en capítulos anteriores–, la falta de una definición estratégica en el contexto de rápida transformación de la arquitectura internacional de la ayuda y de la cooperación de la UE, así como los cambios en el contexto latinoamericano, puede condicionar su futuro posicionamiento en la región. Por ello, es preciso contar con un planteamiento basado en una visión de medio a largo plazo, para ir ajustando los instrumentos, las capacidades institucionales propias y el diálogo con los países de la región.

La falta de una estrategia regional se debe a que la cooperación española ha evitado –en general– profundizar en la planificación regional (los planes África y Asia constituyen documentos políticos más que herramientas prácticas). Además, persiste la idea de que no hace falta tener una estrategia para ALC pues su significado es algo tan obvio para España.

Por otro lado, un marco útil para abordar esta región como fue la doctrina de cooperación con los países de renta media (PRM) ha ido perdiendo peso, a pesar del gran esfuerzo político e intelectual que realizó por abanderar esta causa en

la comunidad internacional hace apenas dos años. En esta línea España y Naciones Unidas organizaron una conferencia internacional sobre PRM en Madrid en 2008, a la que siguió otra ese mismo año en El Salvador y una tercera en Namibia en 2009. Desde entonces, España ha promovido referencias al tema en cumbres euro-latinoamericanas e iberoamericanas. La inclusión de esta temática en estas cumbres tiene una relevancia política indudable que comparten los propios países latinoamericanos. Sin embargo, no parece que se haya avanzado tanto esta agenda en otros foros como el CAD, Naciones Unidas o la propia UE que tienen más relevancia para la agenda internacional de cooperación.

Pero, quizás donde más importa la agenda de los PRM es en la aplicación de esa doctrina en la propia práctica de la cooperación española. Si bien el III Plan Director crea una categoría de países «Asociación con países de renta media para la consolidación de logros de desarrollo», no se detalla su materialización. En la práctica apenas se ha avanzado en la definición de enfoques diferenciados para los PRM. No se observa un aumento sensible en la utilización de distintos instrumentos ni un giro programático claro en los sectores y tipos de intervención (en el Cuadro 2 se observa el sesgo claro hacia sectores sociales y la poca atención al desarrollo económico y los sectores productivos). Esto es particularmente evidente en el caso de algunos PRM alta (PRMA), donde los programas de Cooperación Española se parecen mucho a los

que se llevan a cabo en países de renta baja, con la excepción de que se excluye la subvención a ONGD en el primer caso por parte de la AECID.

En la cooperación con ALC uno de los pocos cambios que refleja un enfoque renovado y potencialmente más estratégico se encuentra en el uso de la cooperación triangular, aunque todavía moviliza pocos recursos (menos de un millón de euros). El caso más claro es Chile –que dejará de ser un país prioritario de la CE al final del III Plan Director– con el que España está definiendo una nueva relación centrada en reforzar capacidades de este país como proveedor de cooperación Sur-Sur y en la realización conjunta de intervenciones de desarrollo en países terceros. En 2010, la AECID y el gobierno de México iniciaron conjuntamente un ejercicio para elaborar un marco estratégico para impulsar la cooperación triangular con terceros países, lo cual puede tener lecciones útiles para el uso de esta modalidad en toda la región.

España también ha contribuido a reforzar la cooperación iberoamericana a través de un apoyo decidido a la Secretaría General Iberoamericana, a la mejora del marco normativo para los programas y su activa participación en la creación del Programa de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur. Sin embargo, no se han buscado sinergias con su propia cooperación bilateral en la región sino se mantiene al iberoamericano como un ámbito separado.

Por otro lado, cabe mencionar como aspecto positivo el participar en el espacio iberoamericano para fomentar un diálogo más fluido con las contrapartes de España en la región. A través del foro de los Responsables de Cooperación Iberoamericana (en el cual España está representada a través de AECID), se ha podido reflexionar conjuntamente con los socios de la región sobre diversos aspectos de la agenda de desarrollo, algo que no sería tan fácil en otros foros internacionales, especialmente aquellos de carácter Norte-Sur.

III. EL DESAFÍO DE LA CALIDAD

Aunque el marco estratégico es un factor importante, el liderazgo de la Cooperación Española dependerá en gran medida de su calidad. Como señala el CAD en su último examen de esta cooperación (OCDE, 2008), sus programas son, por lo general, muy fragmentados sectorial y geográficamente. Además, se canaliza a través de múltiples actores –comunidades autónomas, entidades locales, ONGD, ministerios, universidades, etc.– que generalmente no se esfuerzan mucho por coordinarse con los demás, y hacen caso omiso del marco planificador global. En muchos países la cantidad de AOD canalizada vía ONGD supera el programa bilateral (gobierno-a-gobierno), lo que dificulta establecer objetivos estratégicos sólidos en acuerdo con los países socios.

Otro estudio sobre la calidad en un grupo amplio de donantes sitúa a España

CUADRO 3. Una valoración de algunos criterios de calidad de la Cooperación Española

	Selectividad	Alineamiento	Armonización	Especialización	General
Ranking de España*	16	27	21	26	25

Fuente: Stephen Snack, F. Halsey y N. Eubank, *Aid quality and donor rankings*, World Bank Policy Research Working Paper 5290, Washington DC, 2010, p. 25.

* El ránking es de 38 donantes, bilaterales y multilaterales.

entre los que están por debajo de la media en cuanto a indicadores de selectividad, alineamiento, armonización y especialización (Cuadro 3)⁶.

Salvo en cooperación cultural y en ciertos campos muy concretos en algunos países, la cooperación española no destaca como líder claro entre los donantes presentes en la región en algún ámbito sectorial. España tampoco ha conseguido situarse como «donante de referencia» en ámbitos de gran interés para algunos PRM latinoamericanos, como es la innovación, instituciones regulatorias, promoción comercial, energías renovables, etc. La insistencia en poner el peso en ámbitos tradicionales como los sectores sociales básicos (donde la ventaja comparativa española no siempre es clara) no refleja la realidad en gran parte de la región, donde el problema central no es la falta de recursos sino la escasa voluntad política para afrontar reformas políticas y deficientes capacidades institucionales para implementar

políticas públicas, que reflejan y a la vez nutren los altos índices de desigualdad prevalentes en ALC. A pesar de ello, España ha demostrado bastante potencial en la gobernabilidad, a través de asistencia técnica y capacitación en sus centros de formación en América Latina.

Siendo el primer donante en la región, se espera también que España –junto con la Comisión Europea– lidere los esfuerzos de aplicar los principios de la Declaración de París y el logro de los ODM. Sin embargo, como se observa en los estudios de caso de esta investigación, América Latina no es un terreno fácil para avanzar en estas agendas. Primero, porque el total de la AOD es limitado frente a otros recursos por lo que los donantes tienen relativamente pocas posibilidades de presionar a los gobiernos latinoamericanos; segundo, porque muchos gobiernos consideran estas agendas como imposiciones mientras las organizaciones cívicas objetan su enfoque excesivamente tecnocrático (Ballón, 2010).

⁶ Se trata, evidentemente, de un análisis parcial y algo subjetivo pues se está analizando aspectos cualitativos con indicadores aproximados. No obstante, varios estudios recientes que utilizan distintas metodologías coinciden en valorar a la cooperación española entre los donantes con una calidad menor al promedio (aunque tampoco entre los peores).

Tampoco es evidente que España tenga una clara «ventaja comparativa» de experiencia y capacidad en materia de eficacia, tal y como indica el examen del CAD y un proceso de autoevaluación realizada en AECID sobre la implementación de la Declaración de París.

No obstante, el mismo informe del CAD en el cual se analizó la cooperación española en dos países latinoamericanos, El Salvador y Colombia, indica varios elementos positivos, algunos de los cuales están vinculados con la agenda de eficacia, aunque también se señalan limitaciones (CAD, 2008, pp. 91-102):

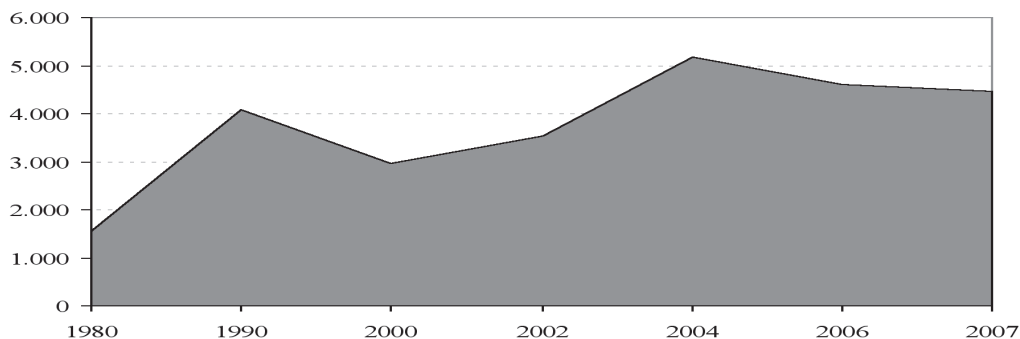
- La existencia de un diálogo abierto y franco con el país socio, abarcando una diversidad de actores locales. Al respecto, se señaló la importancia del componente diplomático⁷ de la cooperación como igual de importante que el más tecnocrático. El apoyo aportado a las capacidades de coordinación del gobierno socio ha sido instrumental. En contrapunto, persiste la necesidad de mejorar la coordinación entre los actores de la cooperación española.
- El uso de mecanismos relativamente flexibles que permitan respuestas ágiles a demandas locales. Sin embargo, esto contrasta con la complejidad del sistema español, el alto grado de dispersión, y costes elevados de transacción.

- El alineamiento con necesidades del país socio, lo cual se une desfavorablemente con la falta de un claro enfoque en resultados de desarrollo.
- La consistencia del apoyo a través de los cambios de gobierno en el país socio. Para algunas organizaciones cívicas, esta posición de neutralidad le lleva a apoyar gobiernos que no tienen un claro compromiso con la defensa de ciertos derechos cívicos.
- Su liderazgo en la promoción de la agenda de la eficacia, lo que contrasta con una práctica no siempre coherente con los principios de la DP.

Por otro lado, una evaluación encargada por la AECID en Costa Rica sobre la calidad de su ayuda (Sojo, 2009) profundiza en algunos aspectos importantes. Con relación a la apropiación, esta evaluación señala un problema con los planes de desarrollo. La cooperación española a veces apoya iniciativas que no cuentan con un sustento institucional adecuado, con el cual se corre el peligro de que no sean sostenibles. En cuanto al principio de alineamiento, se critica el uso excesivo de unidades paralelas de gestión, en particular en organismos multilaterales. Para remediar este problema, en algunos casos, AECID ha incluido mecanismos que aseguren una mayor corresponsabilidad por parte de contrapartes nacionales. En el capítulo de la armonización, se señala la necesidad de coordinación interna que

⁷ No se refiere únicamente a la labor del cuerpo diplomático sino al papel que realizan las Oficinas Técnicas de Cooperación de acercar posiciones, de servir como mediadoras ante la comunidad de donantes o de mantener buenas relaciones con una variedad de actores del país socio.

GRÁFICO 1. *Cooperación de la Comisión Europea con América Latina, 1980-2007*
(en millones de dólares)



Fuente: elaboración propia con base a datos de OCDE/CAD.

incluso hace difícil saber qué hace España en el país. La gestión por resultados se ve dificultada por la falta de sistemas adecuados de información que también redundaría en la transparencia. El informe incluye una lista amplia de recomendaciones, entre las cuales se destaca la necesidad de concentración.

Por último, el que sea uno de los pocos donantes con una presencia relevante en la región tiene costes y beneficios. Por el lado positivo, la cooperación española no tiene que hacer un gran esfuerzo presupuestario o institucional para ser líder en términos cuantitativos. Además, al haber pocos donantes en la región, la tarea de coordinarse con otros debe ser más fácil. Sin embargo, por el lado más problemático, la falta de «competencia» de otros cooperantes puede inducir la complacencia y desalentar la introducción de mejoras continuas en la cooperación española. También es cierto que otros donantes pueden empezar a responsabili-

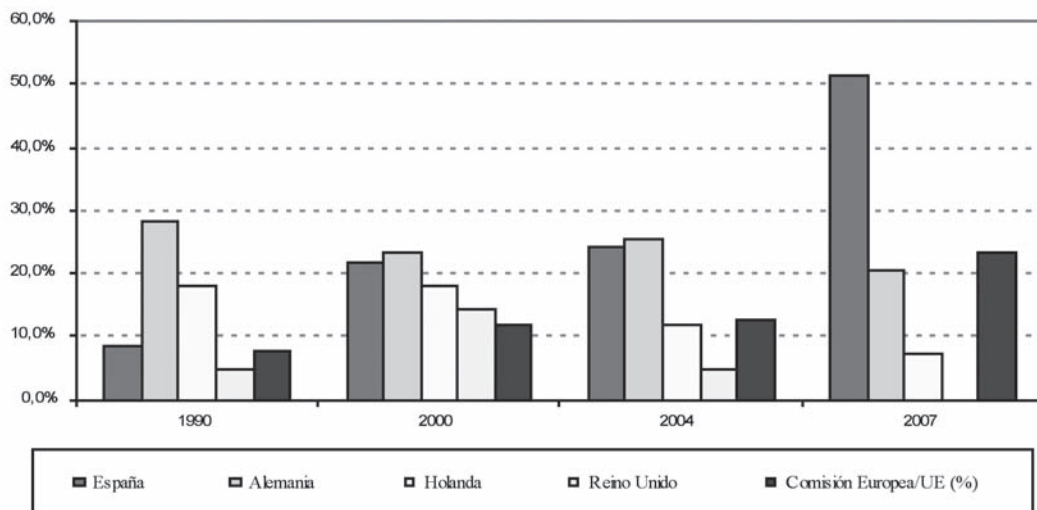
zar a España de resolver problemas y desafíos en la región que superan su capacidad.

IV. ESPAÑA Y LOS LÍMITES DEL IMPULSO A LA COOPERACIÓN EUROPEA EN LA REGIÓN

Desde que entró en las Comunidades Europeas en 1986, España ha impulsado activamente una creciente atención europea hacia América Latina. Entre otros logros, este activismo ha influido en un aumento notable de la cooperación comunitaria con esta región (Gráfico 1).

Sin embargo, en los últimos años se evidencia una clara tendencia a reducir los flujos de ayuda oficial al desarrollo, tanto de la Comunidad como del conjunto de los estados miembros, un hecho que España no ha logrado frenar a pesar de constantes esfuerzos políticos por parte

GRÁFICO 2. *Peso relativo de donantes principales UE en la AOD total recibida por América Latina, 1990-2007*



Fuente: elaboración propia con base a datos de OCDE/CAD.

del gobierno, prestigiosos eurodiputados, algunos académicos y otros españoles activos en la materia. Como admitió un funcionario español, «lo que no cabía era distorsionar, en favor de América Latina, la pirámide de preferencias firmemente establecida en las relaciones exteriores comunitarias y que la relegaban al último peldaño» (Viñas, 2005, p. 477).

Además, estas tendencias se han dado a pesar de que España haya logrado aumentar su AOD de tal forma que hoy es el primer donante bilateral de la UE para América Latina. Con lo cual se confirma que si bien sus socios europeos le han permitido cierto liderazgo frente a la cooperación comunitaria, sus opiniones no influyen apenas en las estrategias de cooperación bilateral de dichos socios en

América Latina. A pesar de ello, la Cooperación Española sigue siendo un referente importante en términos más prácticos pues existen muchos intercambios y colaboración con otros donantes sobre el terreno.

El «desinterés» relativo de los otros estados miembros por la región es especialmente evidente en la cooperación al desarrollo. Aunque América Latina nunca ha sido un destino importante de la ayuda europea (generalmente un poco más del 10 por 100 en promedio de la cooperación bilateral era destinado a esa región), ciertos países han tenido importancia (como es el caso de Nicaragua) que justificaba mantener la presencia de varios donantes bilaterales europeos en la zona. En los últimos años, sin embar-

go, países como Suecia y Países Bajos han ido eliminando oficinas en la región, quedando con programas relevantes en pocos países. Por su parte, después de marzo 2009, el Reino Unido carece de oficinas en América Latina, aunque mantendrá programas bilaterales modestos a través de sus embajadas, cofinanciación de proyectos de organizaciones no gubernamentales y colaboración con organismos multilaterales. Entre los estados miembros, solo Alemania mantiene, de momento, una presencia de su cooperación en todos los países y una política sólida para América Latina, pero también está contemplando la salida de varios países y, como se puede ver en el estudio de caso sobre Chile, y una reducción sensible en otros.

Se puede decir que lo que logró España en los años noventa era «comunitarizar» en parte su interés por América Latina, mediante aumentos en el presupuesto de cooperación de la Comisión, la creación de líneas de crédito del Banco Europeo de Inversiones y el acceso a varios programas comunitarios en materia de investigación, pero no consiguió realmente «europeizar» dicho interés; es decir, que sus socios en la UE asumieran ese compromiso en su cooperación bilateral (que es donde está el grueso de los recursos de AOD).

La reducida presencia de la cooperación bilateral podría traducirse en un interés cada vez menor por lo que pasa en la región. España ha intensificado sus esfuerzos diplomáticos por parar este proceso,

pero la agenda internacional presiona a favor de una mayor atención por los países menos adelantados y de orientar toda la ayuda hacia la erradicación de la pobreza, así como a países de interés por razones geoestratégicas (p.e., Irak).

V. PERSPECTIVAS

Las perspectivas de la cooperación española en América Latina dependerán de su capacidad de avanzar con decisión en los dos ámbitos señalados: el estratégico y la calidad. Ambos se relacionan con dos aspectos nucleares que son voluntad política y refuerzo de capacidades.

En cuanto a la voluntad política, es difícil predecir cómo esta evolucionará, pero las señales actuales no parecen tan favorables a corto plazo. El factor condicionante principal es la crisis económica que está consumiendo la atención política y todas las demás consideraciones evolucionarán en función de las decisiones que se tomen respecto a políticas de ajuste presupuestario y políticas fiscales. En este contexto la política de cooperación parece condenada a bajar de prioridad durante unos años.

En lo positivo esto significa una especie de congelación de la redistribución geográfica iniciada en 2004, y al menos eso permitirá mantener la prioridad relativa de América Latina. La tendencia gradual de aumentar la cooperación en otras regiones tendrá que postergarse a mejo-

res tiempos presupuestarios. Sin embargo, esto no significa necesariamente que España asumirá una apuesta estratégica más clara en la región.

Al respecto, no parece que existen incentivos potentes para forjar un planteamiento estratégico más decisivo. Más bien, todo apunta hacia una política de mantenimiento. No hay presiones fuertes ni por parte de América Latina ni por parte de los socios europeos de España. Tampoco aparece una gran demanda en la sociedad española que tenderá a desinteresarse de reflexiones estratégicas en el ámbito de la cooperación (en estos momentos, los que defienden esta política insistirán sobre todo en que se ejecute el presupuesto si se quiere evitar su reducción; de ahí que habrá poca preocupación relativa por los resultados, y por tanto, de una visión más estratégica).

Por tanto, los avances sólo podrán venir por mejoras en la calidad. En principio, la crisis parece una buena oportunidad para invertir en mejorar la calidad de la cooperación, y varios miembros del Gobierno español han señalado que esto será una prioridad. Hay señales de movimientos positivos en la cooperación española –por ejemplo, el inicio del proceso de elaboración de los marcos de asociación (documentos de estrategia país) con varios países latinoamericanos en 2010– aunque son aún muy modestos y habrá que ver si logran contribuir a mejoras institucionales que se puedan consolidar. En cualquier caso, parece evidente que América Latina seguirá siendo el lugar donde se definirá las principales características de la cooperación española y donde tiene las mejores oportunidades de desplegar su compromiso con la eficacia de la cooperación.