

La Región Andina y España: hacia una reformulación de sus relaciones

Luis Verdesoto Custode (Coord.)

Francisco Carrión Mena

Almudena Cortés Maisonave

Francisco Rojas Aravena

José Antonio Sanahuja



FLACSO
ECUADOR

Seminario Internacional "La Región Andina y España: hacia una reformulación de sus relaciones (2010 : mar. 3 y 4 : Quito)

La Región Andina y España: hacia una reformulación de sus relaciones / coordinado por Luis Verdesoto Custode. Quito : FLACSO, Sede Ecuador, 2012

208 p. : gráficos y tablas

ISBN: 978-9978-67-340-9

COOPERACIÓN ECONÓMICA : AMÉRICA LATINA : PAÍSES ANDINOS : ESPAÑA :
AYUDA AL DESARROLLO : MIGRACIÓN : POLÍTICAS MIGRATORIAS : POLÍTICA
EXTERIOR : RELACIONES INTERNACIONALES.

337.1 - CDD

BIBLIOTECA - FLACSO - EC	
Fecha:	30 de Mayo 2012
	10 \$
Proveedor:	
Canje:	
Donación:	Flacso

Nº	0047188
Nº	38995
BIBLIOTECA - FLACSO	

237.1
6535

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 323 7960
www.flacso.org.ec

ISBN: 978-9978-67-340-9
Cuidado de la edición: Verónica Vacas
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imagen de portada: ©Jorge Peugachy, 2011
Serie Mujeres Andina
Imprenta: V&M Gráficas
Quito, Ecuador, 2012
1ª. edición: marzo de 2012

Índice

Presentación	7
Estudio introductorio: el Estado democrático en el centro de la cooperación	9
Luis Verdesoto Custode	
El diálogo político en época de cambio	53
Francisco Carrión Mena	
La política migratoria española en los contextos andinos: el caso de Ecuador y España	71
Almudena Cortés Maisonave	
Diálogo político entre España y América Latina	95
Francisco Rojas Aravena	
Iberoamérica y los países andinos en la cooperación española al desarrollo: identidades, valores e intereses	107
José Antonio Sanahuja	
Epílogo	149
Luis Verdesoto Custode	

Iberoamérica y los países andinos en la cooperación española al desarrollo: identidades, valores e intereses

José Antonio Sanahuja

La política de cooperación con Iberoamérica: visión de conjunto. Valores, identidades e intereses en la cooperación española

Aunque el conjunto de los donantes de ayuda asumen metas comunes, en particular los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), siguen existiendo marcadas diferencias en sus respectivas prioridades geográficas y sectoriales. Estas responden, a su vez, a los intereses, los valores y la identidad que caracterizan a cada donante como actor internacional.

La cooperación española no es una excepción y, si bien los ODM son su objetivo declarado, la preferencia latinoamericana de esa cooperación ha sido y es su principal rasgo diferenciador. A la hora de explicarla, un ex alto cargo de la cooperación española reconoció el papel de tres elementos:

América Latina es, y siempre ha sido, un destino preferente de la cooperación española [...] Aparte de los lazos históricos y culturales tan evidentes que nos unen a esta región, dicha cooperación pretendió, desde su origen, compartir la experiencia de la transición democrática con las repúblicas latinoamericanas que también sufrieron períodos de dictadura [...] Un segundo factor fue el interés por contribuir a resolver la crisis centroamericana [...] el tercer motivo tenía que ver con las enormes oportunidades que parecía ofrecer América Latina para el proceso de internacionalización de la economía española (Díaz-Rato, 2007: 349).

Según indica esta autora, la centralidad de la paz, de la democracia y de lo social, como señas de identidad, han sido elementos constantes en esa cooperación. Pero, también aparecen intereses nuevos como las inversiones y la inmigración, definidas como “interdependencias” que se han ido abriendo paso en la justificación y objetivos de la cooperación española con esa región.

Estos hechos plantean un problema que presenta, al menos, dos vertientes. Por una parte, determinar cuáles son las motivaciones, objetivos, actores y procesos que explican la cooperación española, ya que afectan su viabilidad, legitimidad y eficacia en tanto política pública. Pero, también hay una importante vertiente teórica y analítica, que relaciona esta cuestión con debates teóricos más amplios sobre las relaciones internacionales: ¿Responde la cooperación española con Iberoamérica a intereses nacionales definidos en exclusiva por el donante? ¿Es el resultado de un cálculo utilitarista y una preferencia racional? ¿Es la expresión o plasmación de opciones normativas y valores éticos, o de preferencias derivadas del sentido de pertenencia a una comunidad cultural y/o lingüística, como factores ideacionales que constituyen la identidad de España como actor internacional? O bien, ¿es la cooperación española un instrumento para la homogeneización de un espacio económico y político global, subordinado a las necesidades del capital transnacional en un orden neoliberal hegemónico, o un instrumento para la actuación de coaliciones y fuerzas sociales que pugnan a favor de proyectos contrahegemónicos de orden mundial? En este capítulo se adopta una aproximación eminentemente social-constructivista, que trata de asumir que la política española de cooperación se basa en una particular combinación de intereses, valores e identidades, considerados todos ellos como construcciones sociales en constante reelaboración a través de procesos sociales y políticos en los que intervienen actores y fuerzas sociales domésticos, pero, con crecientes conexiones transnacionales.

Por ello, no se puede obviar en el análisis de qué forma estos procesos influyen en la toma de decisiones en política exterior. Ello remite a modelos de análisis que tienen presente las lógicas burocráticas y el juego político interno que construyen el denominado “interés nacional”, que, a su vez, incorporan variables ideacionales o cognitivas que afectan a la toma

de decisiones –ideología, identidades, percepciones y cultura corporativa de los actores políticos y sociales y las burocracias gubernamentales–. Estos modelos también permitirían aprehender los procesos de difusión e “internalización” de consensos y normas internacionales¹.

Ello posibilitaría explicar, por ejemplo, el importante papel que han tenido en la conformación de la cooperación española la homologación con las normas emanadas del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, o de Naciones Unidas; y actores como el movimiento 0,7%, o las ONG, o los actores descentralizados –ayuntamientos o comunidades autónomas–, o la proverbial pugna entre los ministerios de Asuntos Exteriores y de Economía que, en parte, se explica por la soterrada rivalidad corporativa entre el cuerpo diplomático y el cuerpo de técnicos comerciales y economistas del Estado, sin la cual no se puede entender la arraigada “bicefalia” de la cooperación española y la tradicional tensión que ha existido entre lógicas e intereses comerciales y de política exterior, ni los problemas de coherencia de políticas que tradicionalmente han dañado su efectividad.

La cooperación española: continuidad y cambio

Los intereses, valores e identidades que explican la política española de cooperación no han permanecido invariables en las ya tres décadas de historia de la misma en Iberoamérica. Las identidades parten de los fuertes vínculos históricos, sociales y culturales en los que se fundamentan el espacio y la comunidad iberoamericanos (Brysk et al., 2002), pero se han reelaborado a partir de valores democráticos. La política de cooperación y el conjunto de la política exterior contribuyeron a la (re)construcción de la identidad de la España democrática como actor internacional. La autopercepción y la nueva identidad internacional de la España democrática requerían una lectura democrática de los factores históricos y culturales comunes.

1 Un examen más detallado de estos modelos de análisis de política exterior en el caso español se encuentra en Sanahuja (2009).

Ello suponía abandonar la fórmula paternalista de la 'hispanidad' del franquismo, e incorporar a la política exterior los valores de libertad, democracia y justicia social de la nueva Constitución Española (Del Arenal, 1994; Roy y Galinsoga, 1997). Funcional a ello fue el apoyo a la democratización en América Latina, basado en el carácter pretendidamente 'modélico' de la transición española –hoy en cuestión–, que legitimó la implicación española en ámbitos 'sensibles' como la gobernabilidad y la reforma política (Noya, 2009); o el involucramiento de la política de la Comunidad Europea en los procesos de paz de América Central, que también 'europeizó' a España, constituyéndola como interlocutor de y hacia la región en las relaciones exteriores de la Unión (Noya, 2009).

Estos procesos de construcción de identidad afectarían tanto a los actores gubernamentales como a las ONG, en especial a una nueva 'generación' de ONG laicas y progresistas que aparecieron en los años ochenta, cuya razón de ser, legitimidad y, en ocasiones, influencia social y política dependerían de esos discursos normativos, más que de su eficacia y pericia técnica.

Lo anterior no supone que no hayan existido otros intereses 'duros' de política exterior. Las primeras iniciativas de cooperación con Centroamérica de los ochenta respondían tanto a razones de solidaridad como de seguridad, ya que la posible escalada de ese conflicto tendría implicaciones para una Europa entonces sumida en la 'segunda guerra fría'. También, desde la perspectiva de los intereses político-diplomáticos, la relación con Latinoamérica sería un factor 'potenciador' de España en la UE, de la misma forma que la pertenencia a la Unión amplificaría la influencia española en Latinoamérica (Barbé y Mestres, 2007). Respecto a los intereses económicos, desde finales de los años setenta se utilizaron los créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) como instrumento para la internacionalización de la empresa española, en especial en los países de mayor renta, como Argentina, Brasil, México o Venezuela.

Los cambios en las relaciones económicas entre España y América Latina desde los años noventa y, en particular, el rápido aumento de las inversiones de las nuevas transnacionales españolas han redireccionado esos intereses a cuestiones como la seguridad jurídica y la protección de inversiones. Por añadidura, la actividad de dichas empresas en América Latina

ha llegado a tener un papel clave –y en algunos casos determinante– en su cuenta de resultados y su cotización bursátil. Ello ha generado mayores interdependencias entre el ciclo económico de España y Latinoamérica, y ha hecho más relevante para España el riesgo de crisis financieras en la región. En consecuencia; pierden importancia instrumentos ‘clásicos’ de la cooperación española como el FAD, ganan relevancia otros, como la conversión de deuda por inversiones, y aumenta el peso de las políticas para reformar y fortalecer el marco regulatorio de los países de destino de esas inversiones, y afrontar problemas ‘sistémicos’ como la estabilidad financiera global, dada la vulnerabilidad de las economías latinoamericanas. Ello supone una política multilateral más activa hacia los organismos financieros internacionales.

El aumento de las inversiones afecta la identidad de España como actor internacional, al plantear difíciles dilemas entre los intereses económicos y los valores que se proyectan mediante las políticas de cooperación. El comportamiento de las empresas españolas es el factor que más daña la imagen de España en América Latina, y esa imagen negativa puede haber ‘contaminado’ la cooperación española, al poner en cuestión su pretendido carácter ‘desinteresado’. Este efecto no se da en sentido inverso, y la cooperación no muestra servir, si es que ese fuera su propósito, para ‘blanquear’ esa imagen. La cooperación española es menos ‘visible’ en América Latina que las empresas multinacionales, y no parece tener efectos positivos sobre la imagen de España (Noya, 2009). En un claro ‘efecto espejo’, ese deterioro de la imagen de España en la región también daña la autopercepción y la identidad del país como ‘actor normativo’ de las relaciones internacionales, dado que para la población española la cooperación tiene mayor visibilidad.

Quizás fue el segundo gobierno del Partido Popular (2000-2004) el que dio mayor peso a esos intereses económicos, al tiempo que reelaboró el discurso doctrinal y el trasfondo de valores de la política exterior asumido hasta entonces. En ese período se intentó convertir la ayuda española en un instrumento de intereses comerciales, políticos, estratégicos y de promoción cultural española, en desmedro de sus objetivos declarados, con un marco doctrinal más ideologizado. Se definió un “modelo castizo” de ayuda al desarrollo (Alonso, 2001: 21) que distanció la cooperación

española de los consensos sobre desarrollo de Naciones Unidas, la UE o el CAD. Se dio más énfasis a la promoción de políticas neoliberales, hasta el punto de cuestionar la existencia de una política pública de ayuda como la definida por la Ley de Cooperación al Desarrollo de 1998. Se adoptó una política de promoción de la ‘cultura española’ en el exterior, que se limitaba a la lengua castellana, negando la realidad plural del Estado; y, desde 2002, la cooperación española fue arrastrada por el alineamiento incondicional con Estados Unidos (Del Arenal, 2004; Sanahuja, 2006a), y un proceso de securitización que la llevó a Irak y Afganistán y la subordinó a la “guerra global contra el terrorismo” (Vera, 2004; Sanahuja, 2005; 2006b).

En contraste, el Gobierno socialista de José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2008) pretendió hacer de la cooperación un eje de una política exterior “ética” caracterizada por la recuperación de valores como la solidaridad internacional, por un “nuevo realismo” de corte cosmopolita que redefinió los intereses nacionales como intereses comunes, con particular referencia a la pobreza y la desigualdad, y por la promoción de un “multilateralismo eficaz” que permitiría mejorar la gobernanza del sistema internacional y asegurar la provisión de bienes públicos globales o regionales (Del Arenal, 2005; Barbé, 2006; Sanahuja, 2006b; 2008).

En consonancia con todo ello, se dio inicio a un ciclo de reforma y modernización de la política de cooperación al desarrollo. Elementos distintivos de ese ciclo serían la asunción expresa de los ODM como el objetivo primordial, el aumento de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), hasta alcanzar el 0,5% del PIB en 2008, al término de la legislatura, y una mayor calidad de la misma, mediante mejoras en la planificación, la asignación geográfica y sectorial, y la gestión. Se abordarían dos cuestiones clave: la reforma de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), y la de los desprestigiados créditos FAD. El nuevo Ejecutivo pretendía, según una expresión originada en su programa electoral, “pasar de una política de ayuda a una política de desarrollo” basada en el principio de coherencia de políticas. Conforme a este principio, el conjunto de la acción exterior del Estado debería incorporar los ODM y la lucha contra la pobreza como elemento transversal a sus actuaciones en materia político-diplomática, de seguridad y defensa, y en las relacio-

nes económicas, especialmente en cuanto a deuda externa, inversiones y comercio².

Al inicio de la legislatura, el símbolo más poderoso de esta nueva política fue la decisión de sumar España a la “Alianza contra el hambre y la pobreza”, lanzada en enero de 2004 por los presidentes de Brasil, Chile y Francia, con el apoyo del secretario general de Naciones Unidas. En palabras del propio presidente José Luis Rodríguez Zapatero, la inclusión de España en el “quinteto contra el hambre” debía convertirse en la contraimagen del “trío de las Azores” (Díez, 2004; Relea, 2004). El presidente obtuvo esa imagen en septiembre de 2004, al anunciar los compromisos de aumento de la AOD del nuevo gobierno en su intervención ante la Asamblea General de Naciones Unidas.

Las reformas iniciadas por el Gobierno socialista en 2004 se deben a cambios en las relaciones inter-burocráticas y en las coaliciones políticas en el Parlamento. No menos importantes han sido los vínculos y apoyos del Gobierno con las ONG y los movimientos sociales comprometidos con esta política, dada la importancia de las movilizaciones sociales que precedieron y han acompañado la acción del Gobierno en este campo. Todo ello ha fortalecido al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y su orientación “desarrollista” frente a otros ministerios, como el de Economía y Hacienda, y Comercio e Industria, que tradicionalmente habían orientado los recursos hacia intereses comerciales y de inversión.

Ese ciclo de reformas, aunque distaba de haberse concluido al término de la legislatura, significó importantes cambios en la cooperación española, y una redefinición de sus prioridades con Iberoamérica. El saldo de esas reformas en términos de calidad y eficacia de la ayuda es, en conjunto, positivo. Así lo indicó el CAD en su evaluación realizada al final de ese período (Comité de Ayuda al Desarrollo, 2007). Sin embargo, los cambios introducidos y el particular modelo de política que se ha gestado en ese período son también el resultado, como ocurrió en otras etapas, de la

2 Según el Artículo 4 de la Ley 23/1998, del 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo: “Los principios y objetivos señalados en los artículos anteriores informarán todas las políticas que apliquen las administraciones públicas en el marco de sus respectivas competencias y que puedan afectar a los países en vías de desarrollo”. Ese principio también está recogido, en términos muy similares, en el Tratado de la Unión Europea.

particular redefinición de los valores, identidades e intereses que ha caracterizado a esa fase de Gobierno. Como se detalla a continuación, en esa compleja relación han surgido importantes dilemas de discurso y política, en varios ejes: la preferencia latinoamericana y los ODM; los intereses económicos referidos a la inversión y el comercio, en contraposición a la lucha contra la pobreza y el desarrollo; y la nueva agenda de control y regulación de las migraciones.

La preferencia latinoamericana vs. los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)

Basada en los consensos internacionales de desarrollo, a partir de 2004 la política española de cooperación asumió los ODM como su objetivo supremo. Ello debería suponer una mayor canalización de la ayuda a África subsahariana o a los países más pobres de Asia. Aunque África ha captado más recursos, la cooperación española siguió orientándose preferentemente hacia América Latina, si bien el Gobierno tuvo que redefinir ese enfoque tanto en términos de las asignaciones presupuestarias como de la racionalidad de la ayuda a una región integrada mayoritariamente por países de renta media, que ni son los más pobres, ni en ellos se encuentra la población más necesitada.

Este difícil dilema se ha tratado de resolver a través de distintas vías: un fuerte aumento de la ayuda en el período 2005-2008, que ha permitido mayores asignaciones presupuestarias a África y otras regiones en términos relativos, sin reducir la ayuda a Latinoamérica en términos absolutos; una mayor concentración geográfica y sectorial de la ayuda en América Latina hacia los países de renta baja y renta media-baja, y hacia sectores sociales prioritarios; la adopción de la denominada “estrategia ODM plus” en la cooperación con Iberoamérica; y la elaboración de una estrategia de cooperación con países de renta media, de la que España se convirtió en un promotor activo (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación/Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas, 2007).

La preferencia latinoamericana: apoyo social, opción política y respaldo financiero

La preferencia latinoamericana, como expresión de identidad y de valores, es probablemente el principal rasgo diferenciador de la cooperación española. Esta opción ha tenido, y tiene, un claro respaldo social, si bien parece debilitarse. Según distintas encuestas (Fundación Carolina, 2008), para la sociedad española, América Latina se ha situado como la segunda y tercera opción más importante en la política exterior española entre 2005 y 2008, después de la UE y Estados Unidos. La población española también considera que la pobreza y la desigualdad son el principal problema mundial, por delante del terrorismo o el cambio climático, y respalda mayoritariamente la ayuda al desarrollo. Este apoyo se ha mantenido por encima del 75%. Es igualmente significativo que la sociedad española considere que el principal objetivo de la política española hacia América Latina deba ser luchar contra la pobreza y la desigualdad –así lo consideraba en 2008 el 67% de la población–, por delante de la regularización de los flujos migratorios o el apoyo a las multinacionales españolas en América Latina –45% y 40%, respectivamente.

No obstante, la mayor parte de la población empieza a considerar que África subsahariana debiera ser la región preferente, aunque es consciente de que América Latina es el principal destino de la ayuda española. En otras palabras, es una identidad basada en la semejanza y la solidaridad lo que vincula la población española con América Latina; una combinación de identidad e interés, con Europa y Estados Unidos; y únicamente la solidaridad lo que la acercaría a África subsahariana.

La preferencia latinoamericana también ha estado firmemente asentada en los consensos políticos, el marco legal y la planificación de la cooperación española, incluyendo la Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo de 1998 y el Plan Director 2001-2004, que asignó a Iberoamérica el 44% de la AOD bilateral (Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, 2001). El Plan Director 2005-2008 comprometió “al menos” el 40%, alegando que esa prioridad reflejaba “el sentir de la sociedad española” (Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, 2005: 74). Otro indicador significativo es la

actividad de las ONG, para las que América Latina es un destino más importante de su ayuda que para el gobierno central. Más allá de los compromisos programáticos, esa priorización se ha visto ratificada por la evolución de las cifras de AOD a América Latina tanto en términos absolutos como relativos, y en relación a un escenario de importante incremento de la ayuda española total, que se inició a partir de 2005, por cumplimiento de compromisos de gobierno y de acuerdos adoptados en el seno de la UE.

Uno de los hechos más notables del período 2005-2008 es el fuerte aumento de la AOD española. Entre 2000 y 2004 (segundo período de gobierno popular de José María Aznar), la ayuda pasó de 1 319 a 1 985 millones de euros –un aumento del 51% en términos absolutos–, y del 0,22% al 0,24% de la Renta Nacional Bruta (RNB). Entre 2005 y 2008 (primer mandato del Gobierno socialista de Rodríguez Zapatero) aumentó hasta alcanzar un total 4 768 millones de euros y el 0,45% de la RNB (ver Gráfico N.º1 en Anexo estadístico).

Respecto a América Latina, entre 2001 y 2004 fue el destino, como se mencionó, de en torno al 44% de la AOD bilateral. En el período 2005-2008 la participación de la región en la AOD bilateral se situó en torno al 35% –por debajo de lo previsto en el Plan Director–, a causa del aumento de la ayuda a los países del Mediterráneo y a África subsahariana. Sin embargo, el fuerte aumento de la AOD total significó que, a pesar de ese descenso relativo, los fondos para la región aumentaron de 794 a 1 774 millones de euros.

En relación a otros donantes del CAD, esos porcentajes explican la ‘singularidad’ latinoamericana de la cooperación española. Conforme a las cifras publicadas por este organismo (ver Tabla N.º 6 en Anexo estadístico), la proporción de la AOD que España dedica a América Latina es mucho mayor que la de cualquier otro donante. Y, con el aumento de la ayuda hasta 2008, España alcanzó, por primera vez, la posición de donante más importante para la región en términos absolutos.

Ahora bien, esta preferencia latinoamericana se está debilitando. Significativamente, el Plan Director 2009-2012 omite los clásicos argumentos de identidad histórica o cultural. A la hora de establecer prioridades geográficas, opta por una racionalidad ‘desarrollista’ basada en niveles

de renta y otras variables relacionadas con la eficacia de la ayuda (Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional, 2009). Aunque existe una marcada continuidad en la selección de países prioritarios en América Latina –Chile es el único que se ha omitido, a causa de su mayor nivel de renta–, aumenta la presencia de países de África subsahariana que son el origen de flujos migratorios, y a lo largo de la legislatura 2008-2012, esa región ganará peso como destino de la AOD española, hasta situarse a la par de América Latina. En un contexto de crisis en que la AOD se va a reducir, ello significará menos fondos para América Latina, tanto en términos absolutos como relativos.

Planificación del desarrollo vs. intereses políticos, migratorios y de seguridad: prioridades geográficas y la asignación de la ayuda

En el intento de conciliar la preferencia latinoamericana y los objetivos de desarrollo y lucha contra la pobreza, se ha optado por los países de renta baja y de renta media-baja de América Latina como destinos prioritarios de la cooperación española. De los 23 países y territorios escogidos entre 2001 y 2008, diez eran latinoamericanos (ver Tabla N.º 1 en Anexo estadístico). Ha existido, además, una notable continuidad en la selección de los países preferentes, que ha incluido a los de menor renta de Centroamérica y la subregión andina, junto con Paraguay. A ellos se suma Haití, desde 2004.

El esfuerzo de planificación sin precedentes que ha caracterizado el período 2005-2008 no se limita al Plan Director. Tras su aprobación se ha ido definiendo un completo sistema de planificación, que abarca Documentos de Estrategia-País (DEP) para los 23 países prioritarios, junto con Documentos de Estrategia Sectorial (DES), una estrategia de cooperación multilateral, y Planes de Actuación Especial (PAE) para los alrededor de treinta países “preferentes” y “de atención especial” del Plan Director.

Este sistema clarifica los criterios para la asignación geográfica y sectorial de la ayuda, pero esta se ha visto distorsionada por imperativos de política exterior que desdibujan las prioridades del Plan Director 2004-2008.

Según este documento, el 70% de la AOD bilateral se concentraría en los países prioritarios, pero ese compromiso se ha incumplido año tras año y, en 2007, estos no llegaron al 50%.

Entre los factores que explican este hecho se encuentran las operaciones de deuda acordadas en el seno del Club de París, o distintos intereses de tipo comercial, inversor o de seguridad, como los que suscitó la llamada “crisis migratoria” de 2006, o los que explican que Irak se haya situado entre los cuatro principales receptores de AOD española entre 2005 y 2007, pese a no ser país prioritario. Esto se debe al acuerdo del gobierno de José María Aznar de participar en la condonación de deuda a ese país solicitada por Estados Unidos en 2003, en el marco de la “guerra global contra el terrorismo” (ver Tabla N.º 5 en Anexo estadístico).

Otro factor que desdibuja esas prioridades es el papel de la cooperación descentralizada, más importante en España que en cualquier otro país donante (ver Tabla N.º 2 en Anexo estadístico). En los actores subnacionales, la relación entre identidades, valores e intereses tiene rasgos propios: en este tipo de cooperación también pueden encontrarse intereses comerciales, políticos, de proyección externa o de legitimación interna, que coexisten con lógicas de solidaridad (Martínez y Sanahuja, 2009). Un buen número de comunidades autónomas ha elaborado planes directores en nombre de una ayuda más eficaz, pero, descoordinados entre sí, dan lugar a un modelo de cooperación atomizado que reduce su eficacia. A ello contribuye también un modelo de gestión basado, en gran medida, en la iniciativa de las ONG que, en una proporción elevada, canalizan recursos de ayuntamientos y comunidades autónomas. Como puede verse en la Tabla N.º 4 del Anexo estadístico, en los países prioritarios, las ONG manejan entre el 25% y el 72% de la AOD total. La cuestión no es baladí. Un estudio sobre el caso de la cooperación de las ONG en Perú muestra que, en cifras agregadas, y debido a la ausencia de un marco de planificación común, la acción de las organizaciones españolas es regresiva y las áreas de mayor desarrollo relativo reciben más fondos que áreas más pobres (Martínez, 2007). Ello plantea la necesidad de mejorar la coordinación de las ONG y los actores descentralizados con la administración central, y ampliar su participación y su sentido de apropiación de los procesos de planificación.

La llamada “crisis de los cayucos” de 2006, provocada por la mayor afluencia de inmigrantes de África subsahariana a las islas Canarias, tras cerrarse la tradicional ruta terrestre a través de Marruecos, condujo a un visible endurecimiento de la política de inmigración del Gobierno y ha introducido nuevos intereses de política exterior en la ayuda al desarrollo. Ello indica que el factor migratorio está teniendo más relevancia en las prioridades geográficas y la asignación de la ayuda española, y augura mayores tensiones entre los valores y los intereses. Supone, en primer lugar, una mayor subordinación de la cooperación a intereses de seguridad y de control migratorio ‘en origen’, y que ello se justifique en nombre de la coherencia de políticas. En segundo lugar, esa crisis ha impulsado el aumento de la AOD a África, en desmedro de América Latina y otras regiones. Como es lógico, también pierde importancia la orientación ética y de solidaridad implícita en los ODM, que había animado esos incrementos antes de que se produjera la crisis migratoria.

“ODM plus” y estrategia de cooperación con países de renta intermedia

La cooperación española también ha promovido la adopción de una estrategia de cooperación para países de renta media (PRM) que justifique con argumentos de desarrollo y de eficacia en la lucha contra la pobreza la actuación en América Latina y en los países del Mediterráneo, frente a razonamientos basados en el vínculo poscolonial o en otros intereses de política exterior. Con ello, se intentaría reubicar a América Latina en los consensos internacionales de desarrollo y los ODM. En palabras de la anterior responsable de Cooperación con Iberoamérica: “Al inicio del período no existía una doctrina clara para nuestra cooperación con América Latina que definiera los objetivos y explicara por qué debe seguir siendo una región privilegiada” (Díaz-Rato, 2007: 353).

Esta estrategia –que la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) denominó “ODM plus”– respondería a las particularidades de Latinoamérica en tanto región de renta media caracterizada por una elevada desigualdad y debilidades institucionales. Según Alonso (2007), ello supone abordar tres grandes cuestiones:

- El fortalecimiento institucional y la cohesión social a través de la mejora de las políticas públicas –en particular el “pacto fiscal” y las reformas tributarias –, el fortalecimiento de programas de salud y educación, y el respaldo a los procesos sociales favorables al cambio.
- La estabilidad financiera y políticas contracíclicas: lo que demanda una mejor regulación de los mercados financieros internacionales mediante una “nueva arquitectura financiera internacional”, fortalecer los sistemas financieros nacionales y la capacidad reguladora del Estado, y permitir que los PRM puedan aplicar políticas contra cíclicas frente a las crisis, y preservar así los avances logrados en la reducción de la pobreza.
- Las políticas para mejorar la inserción en el comercio internacional a través de una mayor competitividad y un acceso seguro y estable a los mercados externos. En esa agenda de competitividad destaca la mejora de las infraestructuras y las políticas para la incorporación de conocimiento y tecnología. En este ámbito se requiere una apertura comercial bien planteada, a través de acuerdos –sea la integración regional “sur-sur” o los acuerdos comerciales regionales “sur-norte”– que aseguran el acceso a mercados externos, incrementan la inversión extranjera, e incentivan la innovación y la competitividad, sin dejar de reconocer las asimetrías.

En consonancia con la estrategia “ODM-plus” y la reflexión sobre los PRM, y en aplicación del nuevo ciclo de planificación iniciado en 2005, la AECID elaboró una programación operativa para el período 2007-2008. En ese marco, se ha destinado el 70% de los fondos gestionados por la AECID a los diez países prioritarios de América Latina, y el 50% a solo cinco países: Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras y Perú; en lo referido a las prioridades sectoriales, el 56% se asignó a programas relacionados con la cohesión social, con especial énfasis en la educación; el 22% a gobernabilidad y reforma del Estado; y otro 22% a desarrollo económico sostenible, incluyendo la dimensión ambiental.

El incremento de la ayuda a Latinoamérica es imputable, en buena medida, al mayor esfuerzo realizado en los sectores de educación y otras infraestructuras sociales (cohesión social) y, sobre todo, en materia de go-

bernabilidad democrática y sociedad civil. Aunque la actuación de la AECID tiene un alto grado de diversificación, democracia y cohesión social, se han configurado como claros elementos diferenciadores y “señas de identidad” de la cooperación española en América Latina.

La actuación de la AECID en materia de gobernabilidad democrática se ha estructurado en torno a varios ejes: mejora de las políticas públicas; fortalecimiento del poder judicial y acceso a la justicia como servicio a los ciudadanos; seguridad ciudadana, entendida como bien público, a través de políticas de prevención de la violencia y apoyo a instituciones para acabar con la impunidad; mejora de la administración, fomentando un servicio civil profesionalizado, la capacidad de planificación y elaboración de políticas públicas en el campo de la cohesión social, y el apoyo a las administraciones locales; y el soporte a las instituciones democráticas, como los sistemas de partidos, la concertación y el diálogo social, los procesos constituyentes, los derechos humanos y las oficinas de los defensores del pueblo, y el empoderamiento de las organizaciones sociales.

Por su parte, los objetivos de cohesión social se han promovido a través de las mejoras en las políticas públicas referidas a la eliminación de barreras de acceso relacionadas con el género, la etnia, los niveles de ingreso, u otros factores de exclusión; la actuación sectorial en educación, tratando de mejorar la calidad, el acceso y la vinculación del sistema educativo con el mercado de trabajo; y las reformas tributarias, para hacer frente a la endémica debilidad fiscal y la regresividad de los sistemas tributarios y de la pauta de gasto público social visible en la mayor parte de los países de la región. Estos objetivos, además, se han promovido activamente tanto en el plano bilateral como a través del diálogo político y la cooperación de la Unión Europea, y de la participación española en la cooperación iberoamericana.

Elementos importantes de este nuevo ciclo han sido la adopción de nuevos instrumentos de cooperación, la cooperación subregional, y un enfoque más estratégico hacia los organismos internacionales activos en la región. El uso de nuevos instrumentos, como el apoyo presupuestario y el enfoque sectorial, se inscribe en la agenda de la eficacia de la ayuda hacia los países de renta baja y media baja, y pretende corregir el uso excesivo de los proyectos de desarrollo característico de la cooperación española (Urra, 2008).

En este marco, cabe mencionar el lanzamiento del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento como iniciativa singular de la cooperación española con Iberoamérica, con un compromiso de financiación de 1 500 millones de dólares en cuatro años. Este fondo es gestionado por la AECID, que ha establecido una oficina al efecto, en colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En el marco del consenso internacional sobre los ODM, la cooperación española ha tratado de promover activamente la agenda de desarrollo de los PRM a través de distintas iniciativas y marcos multilaterales, con el respaldo de los propios PRM, y de los bancos multilaterales de desarrollo. En particular, cabe mencionar la I Conferencia Intergubernamental sobre PRM (Madrid, marzo de 2007) convocada por Naciones Unidas y el Gobierno de España, y la II Conferencia (San Salvador, octubre de 2007). Esta agenda también ha sido promovida por la Conferencia Iberoamericana y la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). De igual manera, la agenda de los PRM ha sido recogida en el Consenso Europeo sobre Desarrollo de 2005 (véanse los puntos 24 y 61) y la Declaración de Viena, adoptada en la IV Cumbre UE-ALC.

Cabe preguntarse, no obstante, por el futuro de la política española sobre los PRM y el esfuerzo doctrinal realizado, que en el proyecto de Plan Director 2009-2012 parece diluirse, al igual que la preferencia latinoamericana, en una política marcada por una interpretación de los ODM más 'africanista' que en el pasado. Así lo muestran las declaraciones realizadas inmediatamente después de ser aprobado el Plan Director, a pesar de que este no contaba con marco presupuestario, por parte de la secretaria de Estado de Cooperación, Soraya Rodríguez, quien afirmó que "en 2012 queremos tener el mismo nivel de compromiso, de presencia y de ayuda en África que en América Latina" (Nueva Economía Fórum, 2009). Además, todo ello se desarrolla en un contexto europeo donde no es fácil promover la cooperación con esta última región.

Intereses económicos vs. lucha contra la pobreza.

Problemas de coherencia de políticas

La tensión entre los intereses económicos y la política de desarrollo del Gobierno ha reflejado de manera muy notoria los dilemas entre valores e intereses que explican el alcance y, en este caso, los problemas de coherencia de doctrinas que han dañado la política de cooperación española y han impedido que se materialice el objetivo de gobierno de pasar de una política de ayuda a una de desarrollo. Los problemas de coherencia radican, particularmente, en la actividad inversora de las multinacionales españolas, la posición de España en el seno de la UE en cuanto a las negociaciones comerciales internacionales y subregionales, y la continuidad de los créditos FAD y la ayuda ligada como instrumento de apoyo a la internacionalización. Estas mismas tensiones han estado presentes en materia de deuda y desarrollo, pero, como se indicará, en este ámbito se han registrado avances importantes, en gran medida debido a una diferente correlación de fuerzas entre los actores políticos y sociales implicados.

Inversión española e intereses económicos: Responsabilidad Social de la Empresa (RSE) y autonomía de la política de cooperación

La inversión española en América Latina ha generado nuevos intereses económicos, relacionados con la protección de las inversiones, su marco regulador y la estabilidad macroeconómica. Estos suponen tensiones con las políticas económicas adoptadas como consecuencia del marcado 'giro a la izquierda' que se observa en la región. Hay que recordar que en varios países han asumido el poder gobiernos que surgen, entre otros factores, del amplio rechazo de las sociedades latinoamericanas a las políticas neoliberales, en las que se inscribieron las privatizaciones que posibilitaron la llegada de las empresas españolas a la región. En particular, entre los aspectos más polémicos se encuentran las condiciones en las que se han otorgado concesiones y contratos, a menudo poco transparentes, generando posiciones oligopólicas o monopólicas, y las cláusulas sobre fiscalidad o repatriación de beneficios; la baja calidad de los servicios prestados y/o

su desfavorable relación con las tarifas aplicadas; las condiciones laborales; y el impacto social y ambiental de obras de infraestructura y de las actividades de las empresas en el sector extractivo, particularmente en petróleo y gas³.

Es importante subrayar que la cooperación española con América Latina se debe a razones políticas y de desarrollo anterior y distinto a la presencia de multinacionales españolas y a los intereses que ello supone. Sin embargo, es inevitable que las motivaciones iniciales se vean afectadas por esos intereses. Los cambios regulatorios que han tratado de llevar a cabo algunos países –Argentina, Bolivia, Ecuador o Venezuela– han desembocado en que el Gobierno español haya tenido que hacer difíciles equilibrios para apoyar a las empresas, sin que ello perjudique las relaciones políticas y la cooperación, su propia identidad e imagen ante las sociedades latinoamericanas, y sus apoyos políticos domésticos. El Gobierno español ha tratado de evitar que se le acuse, desde la izquierda y/o las ONG, de estar subordinado a intereses empresariales, y, desde la derecha y/o las organizaciones empresariales, de no defender adecuadamente los ‘intereses nacionales’, identificados con los de las multinacionales españolas. Estos sectores han llegado a reclamar el uso de todos los instrumentos posibles para defenderlos frente a aquellos gobiernos que expropian, nacionalicen o no ofrezcan seguridad jurídica a los inversores españoles, incluyendo presiones político-diplomáticas, y la reducción o suspensión de la ayuda al desarrollo como sanción.

Ante estos difíciles dilemas, el Gobierno español ha actuado de distintas maneras. En primer lugar, intentó preservar la autonomía de la política de cooperación y la integridad de sus objetivos de desarrollo y, sin dejar de actuar a favor de las empresas, utilizando otros instrumentos de índole política o diplomática, ha tratado de evitar que la ayuda quede subordinada o esté condicionada a una agenda de intereses económicos ‘duros’. Esta estrategia no siempre ha tenido éxito, así lo revela la crisis de las relaciones bila-

3 Existe una amplia bibliografía crítica sobre estas actuaciones. Como ejemplo, véase Intermón Oxfam (2008a), referido al caso de Repsol YPF, así como otros informes de esta organización sobre los sectores extractivo, textil o turístico; o Paz (et al., 2005) y Ramiro (et al., 2007), sobre el sector eléctrico. Véase también la serie de reportajes de Marirrodrga (2006) y de Barbería (2006a; 2006b; 2006c) en el diario *El País*.

terales entre España y Bolivia, causada por el decreto de nacionalización de los hidrocarburos del 1 de mayo de 2006. Al tiempo que se apoyó de cerca a Repsol-YPF, se intentó ‘aislar’ de este proceso a la cooperación con Bolivia. Sin embargo, fue el propio Gobierno boliviano –que era consciente de que el ejecutivo español se encontraba en una posición vulnerable, sometido a presiones de uno y otro lados del espectro político– el que vinculó la ayuda y las negociaciones con Repsol-YPF para obtener más recursos⁴.

También, se ha promovido la Responsabilidad Social de la Empresa (RSE) para atenuar la tensión entre la política basada en valores e identidades, y los intereses económicos generados por la inversión española en la región (Blázquez, 2006). Como señaló el Congreso de los Diputados de España en su informe sobre RSE:

El importante peso cuantitativo y cualitativo de las empresas españolas en América Latina hace que la imagen de España en muchos países de habla hispana esté muy condicionada por la percepción y el juicio que los ciudadanos de esos países tienen de la gestión de esas empresas. De ahí que resulte importante que las empresas españolas incorporen una perspectiva de RSE en sus procesos de internacionalización. [Por ello, la comisión concluyó que] La importancia de los intereses españoles en América Latina, la entidad de los servicios básicos que prestan y las particulares circunstancias que atraviesan la mayoría de los países del subcontinente aconsejan y recomiendan a esas empresas la profundización de sus políticas de RSE. Es muy importante que mejore la implicación de las empresas españolas con la población latinoamericana y que aumente su prestigio y consideración social (Congreso de los Diputados, 2006: 206 y 212).

4 Al tiempo que se desarrollaban las negociaciones con Repsol-YPF, en la Cumbre Iberoamericana de Montevideo de noviembre de 2006, Evo Morales solicitó a José Luis Rodríguez Zapatero un total de 700 ambulancias medicalizadas para distribuir las por todos los municipios del país. Esta petición respondía a una política con ribetes de clientelismo, y quizás no hubiera sido aprobada si se hubieran seguido los criterios técnicos usuales en las agencias de desarrollo. España respondió con la donación de 335 ambulancias, que se condujo en un marco ‘desarrollista’, inscribiéndola en un programa de transporte sanitario que se encomendó a la Organización Panamericana de Salud (OPS). El Gobierno español desvinculó esta ayuda de la negociación con Repsol-YPF, pero el ex ministro boliviano de hidrocarburos, Andrés Soliz-Rada, enfrentado con el gobierno de Morales, afirmó que “el intercambio de oro por espejitos y abalorios con el que se inició el coloniaje hispano parece continuar ahora con el trueque de ambulancias por ventajosos contratos para Repsol” (Soliz Rada, 2007). Véase también Ayllón (2007).

La posible Ley de RSE, anunciada por el Gobierno socialista en 2004, no se promulgó ante las dudas sobre la conveniencia de regular por ley esta cuestión⁵, pero sí ha habido distintas iniciativas para promoverla. El Plan Director 2005-2008 contempla expresamente la promoción de la RSE como mecanismo para que la actuación de las empresas contribuya o, al menos, no perjudique los procesos de desarrollo. No obstante, ello no se llevó a la práctica, y la Estrategia Sectorial de Promoción del Tejido Económico, que debería haber definido las vías concretas para ello, no se había aprobado aún en 2009, debido a la falta de consenso de empresarios y sindicatos. Un instrumento importante en este ámbito ha sido la Fundación Carolina, que con el nuevo Gobierno, en 2004, experimentó cambios importantes para responder a la agenda de desarrollo de América Latina. La fundación, en cuyo patronato se encuentran todas las grandes empresas españolas radicadas en América Latina, se define a sí misma como alianza público-privada y, desde 2005, ha llevado a cabo un programa específico sobre RSE centrado, más que en proyectos concretos, en impulsar el debate y la propuesta de políticas sobre estas cuestiones (Jáuregui, 2007; 2008; Casado, 2008).

Comercio, deuda y desarrollo.

Avances y obstáculos para la coherencia de políticas

Los compromisos internacionales de desarrollo no se limitan a la ayuda, y también afectan a las asimetrías que caracterizan el sistema internacional de comercio. El establecimiento de un sistema equilibrado y sometido a normas y, en particular, la eliminación del proteccionismo y los subsidios agrícolas de los países ricos son compromisos derivados de los ODM; de la asunción del principio de coherencia de políticas; y, de manera expresa, de la Declaración de Doha, de noviembre de 2001, que dio inicio a una nueva ronda de negociaciones comerciales de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Con ella se asumió como objetivo

5 No se podía ni debía legislar sobre la actividad extraterritorial de las empresas, por lo que la materia a regular se tornaba poco relevante. Las actividades de RSE son, además, eminentemente voluntarias.

expreso la apertura comercial de los países más ricos y, en particular, la eliminación del proteccionismo y de los subsidios a la exportación en el sector agropecuario. Estas cuestiones, obviamente, se han dirimido en el marco de la política comercial común de la UE y, por ello, la política española debe contemplarse en ese ámbito.

Desde el fracaso de la Conferencia Ministerial de la OMC en Cancún (México) en 2003, varios han sido los intentos fallidos de reavivar las negociaciones de la denominada Ronda del Desarrollo. No es este el lugar para debatir las causas de ese fracaso, pero cabe señalar que, en gran medida, se debe a la resistencia de los países avanzados a reducir el proteccionismo y los subsidios agrarios, al tiempo que se hacían amplias exigencias a los países en desarrollo en cuanto a acceso al mercado de bienes no agrícolas o servicios, propiedad intelectual, y los ‘temas de Singapur’, como la protección de inversiones o la apertura de los mercados de contratación pública. La mayor responsabilidad del fracaso recae en Estados Unidos, y la posición negociadora de la UE también contribuyó a él. En este contexto, hay que recordar que España, antes y después del cambio de gobierno en 2004, se ha alineado con las posiciones más proteccionistas en el seno de la UE. Con los gobiernos del Partido Popular, los argumentos a favor del libre comercio tuvieron un marcado sesgo neoliberal. Con el gobierno del partido socialista, la apertura se justificó en nombre de los ODM. Pero en uno y otro caso lo que de verdad primó fueron los intereses del sector agrario, asumidos por el Ministerio de Agricultura y el de Industria, Comercio y Turismo, que se impusieron al criterio más aperturista del de Exteriores. En los debates sobre coherencia en el seno del Consejo de Cooperación, el Ministerio de Agricultura recordó que “el mandato de negociación de la UE en la OMC también es política del Gobierno”, y constituía una “línea roja” que no se podía traspasar⁶.

El fracaso de la Ronda de Doha no cierra esta cuestión, pues la UE participa en un buen número de negociaciones de acuerdos comerciales regionales o bilaterales en África y en América Latina, en particular con los países andinos. De nuevo, las dificultades que aparecen en el capítulo

6 Observación directa del autor. Tras un año de negociaciones, el débil consenso logrado en esta materia puede verse en el Informe del Consejo de Cooperación al Desarrollo (2006).

comercial suelen ser el reflejo de tensiones entre los objetivos de liberalización económica profunda –se trata de acuerdos OMC-plus muy exigentes en materia de acceso a mercados y protección de inversiones y de la propiedad intelectual– y los intereses económicos de la UE, y los objetivos de desarrollo, cohesión social y lucha contra la pobreza, que también son asumidos por la Unión⁷.

Un ejemplo significativo de esas tensiones lo constituye la decisión adoptada por el Consejo de la Unión Europea en enero de 2009, con el respaldo de España, con la que se abandonó la negociación interregional entre la UE y la Comunidad Andina de Naciones, para firmar acuerdos bilaterales únicamente con los países que estarían dispuestos a aceptar el formato de acuerdo de libre comercio OMC-plus (Colombia y Perú), ante el rechazo de otros (Ecuador y Bolivia) a los capítulos sobre inversiones y propiedad intelectual. Es importante subrayar que esta decisión, que la UE inicialmente rechazaba, ha sido propiciada por la desunión de los países andinos. Sin embargo, adoptarla supone costes importantes para la credibilidad de la UE y de España como ‘actores normativos’, que en su relación con América Latina buscaban diferenciarse del enfoque ‘realista’ y ‘neoliberal’ de Estados Unidos. Por una parte, la UE se desdició de su política de apoyo a la integración, al convertirse, aunque sea involuntariamente, en un factor de desunión de ese grupo; y por otra, se procede a negociar bilateralmente con Colombia, obviando la situación de derechos humanos de ese país que, en un marcado contraste, ha impedido que Estados Unidos ratifique un acuerdo de libre comercio bilateral ya firmado con Colombia⁸. Para la cooperación española, estos dilemas son cruciales, dado el alto grado de ‘europeización’ que se observa en su política

7 Sobre estos dilemas, a escala de la UE, véase Hettne y Söderbaum (2005); para el caso latinoamericano, Sanahuja (2007); y sobre los acuerdos de partenariado económico con África, véase, entre otros, Intermón Oxfam (2008b), Marín (2005) y Gallego-Díaz (2007).

8 Puede alegarse que en un Congreso con mayoría demócrata, el argumento de los derechos humanos no siempre es sincero cuando se trata de comercio, pues puede servir como coartada moral de intereses proteccionistas. No obstante, en los últimos meses de 2008, el caso de los “falsos positivos” –jóvenes marginales que eran secuestrados y asesinados por unidades militares para ser presentados como guerrilleros abatidos y poder obtener ascensos y recompensas– hace más difícil y costoso, en términos políticos, que el Gobierno de Colombia pueda ser aceptado como interlocutor en una negociación comercial, sea por Estados Unidos o por la UE.

latinoamericana, la asunción del rol de ‘puente’ entre ambas regiones y el peso de América Latina en la actuación de España en la UE. Por último, en todo lo anterior hay visibles inconsistencias con la estrategia de cooperación con los PRM que España ha promovido.

El caso (irresuelto) de los créditos FAD y la coherencia de políticas

El instrumento que ha expresado más claramente los intereses comerciales presentes en la política de cooperación española es el Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), con sus créditos ‘ligados’ a la exportación de bienes y servicios y a la contratación de obras con compañías españolas. Nació como instrumento de internacionalización de la empresa, más que de cooperación al desarrollo y, durante años, fue el instrumento más importante en la ayuda bilateral, gestionado por la Secretaría de Estado de Comercio. Todo ello ha contribuido a distorsionar el programa de ayuda español, al supeditarlo a intereses comerciales. Su peso relativo disminuyó en los noventa, pero ello ha sido más como resultado de fuerzas exógenas –la necesidad de adaptarse a las directrices de la OCDE, cada vez más restrictivas con la ‘ayuda ligada’– que por las críticas internas o de los países de destino. La reforma o desaparición de este instrumento ha sido una vieja demanda de las ONG, la academia y otros actores de la cooperación española, y fue asumida explícitamente por el gobierno de Rodríguez Zapatero al asumir la Presidencia en 2004. Por otra parte, a las razones muchas veces esgrimidas contra el FAD, se ha sumado el compromiso adoptado en la Declaración de París de 2005 sobre eficacia de la ayuda, que insta a la supresión de la ayuda ligada⁹. Desde la perspectiva de los intereses empresariales, se ha empezado a cuestionar ese instrumento por

9 La Declaración de París de 2005 sobre eficacia de la ayuda propone una nueva arquitectura institucional de la cooperación al desarrollo basada en los principios de apropiación (los países receptores, que la declaración denomina “socios”, definen las políticas de desarrollo y reducción de la pobreza), alineamiento (los donantes alinean su política con los países socios), armonización (los donantes armonizan sus procedimientos entre sí, y trabajan a través de los sistemas nacionales de los socios), corresponsabilidad (donantes y socios son responsables y rinden cuentas entre sí) y gestión orientada a resultados. Para un examen detallado de la declaración, ver Sanahuja (2007).

su carácter intervencionista y 'neo-colbertista', que puede desalentar la mejora de la competitividad, en un contexto donde se hacen necesarios otros instrumentos de apoyo a la internacionalización.

El compromiso 'desarrollista' del Gobierno llevó, de hecho, a una acusada reducción de los créditos FAD 'clásicos' desde 2005, ya que se han utilizado sus recursos –previa enmienda al proyecto de presupuestos en su trámite parlamentario– para financiar contribuciones a organismos multilaterales, u otros fondos fiduciarios. Sin embargo, se ha mantenido la práctica de otorgar nuevos créditos FAD a países de América Latina y/o en países altamente endeudados. Los FAD explican, en gran medida, que países como China, Indonesia o Turquía, que no son prioritarios según el Plan Director, igual se sitúen entre los principales receptores de AOD española (ver Tabla N.º 5 en Anexo estadístico).

La reforma del FAD era uno de los principales compromisos del Gobierno en el primer mandato de Rodríguez Zapatero, y el Congreso de los Diputados trató de asegurar dicha reforma a través de instrumentos legislativos¹⁰. Este objetivo no se logró, debido, en parte, a la resistencia del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, a las presiones corporativas del cuerpo de los Técnicos Comerciales y Economistas del Estado –uno de los cuerpos de élite de funcionarios de la administración, renuentes a ceder este instrumento a los diplomáticos–, y a la presión del *lobby* de exportadores beneficiados por el FAD. Ante el incumplimiento flagrante de ese compromiso, tras las elecciones de 2008, el nuevo Gobierno volvió a asumirlo. En 2009 se inició el proceso de reforma. El Gobierno propuso la extinción del FAD y la creación de dos nuevos instrumentos de crédito: el Fondo de Promoción del Desarrollo (FONPRODE), gestionado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación a través de la AECID, y el Fondo de Internacionalización Empresarial (FIEM), que será competencia de la Secretaría de Estado de Comercio, y podrá ser computado como AOD si cumple los criterios del CAD. Esta reforma, que puede aprobarse en 2010, plantea dos nuevos problemas: uno, ¿cómo asegurar una correcta gestión del FONPRODE? Con un monto anual superior a

10 Así se estableció en las disposiciones transitorias contenidas en la Ley de Deuda de 2007, que se aborda en el siguiente epígrafe.

500 millones de euros, supone nuevas competencias de gestión para una AECID que no cuenta con las capacidades requeridas para poder asegurar una gestión eficaz de estos recursos. En cuanto al FIEM –en realidad, el FAD con otro nombre– se mantienen los problemas de coherencia de políticas del instrumento al que sustituye, pues ¿cómo se asegura que el FIEM contribuirá a las metas de desarrollo o, al menos, no las perjudicará?

Deuda externa: hacia nuevos instrumentos de desarrollo

Las operaciones de condonación o conversión de deuda también habían sido un instrumento de internacionalización a través de mecanismos como la conversión de deuda por inversiones, la vinculación de los fondos de contravalor a la adquisición de bienes y servicios, o la contratación de obras con empresas españolas; además de un instrumento para mejorar la solvencia de países a los que, tras la condonación, se les instaba a suscribir nuevos créditos FAD.

Sin embargo, desde 2004, la condonación o la conversión de deuda se ha situado en el marco de la política de cooperación en respuesta a un doble proceso político, doméstico y a la vez internacional: por un lado, la participación de España en la iniciativa para los países pobres más endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés), en la que el Gobierno ha mostrado una clara preferencia por los países latinoamericanos elegibles dentro de esta iniciativa; y por otro lado, la actuación de las fuerzas sociales a través de campañas y movilizaciones a favor de la condonación de la deuda. Estas campañas han logrado introducir la cuestión en la agenda política y promover cambios de cierta envergadura. El más importante es de orden normativo y refleja el papel decisivo que ha tenido el Parlamento, y las alianzas que surgen del pacto de legislatura en el período 2004-2008. Se trata de la aprobación de la Ley Reguladora de la Gestión de la Deuda Externa de 2007, un texto muy avanzado en cuanto a la política de cooperación, pese a que en su tramitación parlamentaria estuvieron presentes, entre bambalinas, las visiones del Ministerio de Economía, más restrictivas que las que defendían el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y las ONG.

La ley inscribe la gestión de la deuda externa española en la política de cooperación y sus objetivos de desarrollo, conforme a las prioridades y estrategias del Plan Director, en el marco de la disponibilidad de recursos de la hacienda pública. Además, asume la agenda de eficacia de la ayuda y los principios de la Declaración de París, al respetar las prioridades de desarrollo del país receptor (principios de apropiación y alineamiento) –aunque sin renunciar a la condicionalidad necesaria para evitar que reaparezca el sobreendeudamiento– y asegurar que la condonación o conversión de deuda contribuya a la reducción de la pobreza y la desigualdad, y a otras metas de desarrollo, responsabilidad, transparencia y ‘buen gobierno’.

Un segundo elemento que ha permitido situar las operaciones de deuda en la política de desarrollo han sido los canjes de deuda por educación impulsados en el marco de la Conferencia Iberoamericana desde 2004. Parte de las cuantiosas operaciones de conversión de deuda que España ha realizado en América Latina a partir de ese año (ver Tabla N.º 7 en Anexo estadístico) han supuesto un importante alivio fiscal que, mediante la generación de fondos de contravalor, han permitido aumentar la inversión pública en educación. Conforme a distintas evaluaciones realizadas, independientes u oficiales (Campaña Mundial por la Educación-España, 2006; Secretaría General Iberoamericana, 2007), estas operaciones han tenido efectos positivos, sobre todo aquellas que han supuesto cifras realmente significativas, han incorporado un descuento significativo, han respondido al criterio de adicionalidad respecto a otros flujos de ayuda, y se han imbricado adecuadamente en las políticas públicas de educación (apropiación y alineamiento), aunque estas operaciones no han estado completamente desligadas de intereses empresariales españoles, lo que ha reducido su impacto y eficacia.

Comentarios finales y perspectivas futuras

En este capítulo se ha tratado de analizar la cooperación española con Iberoamérica como resultado de una compleja relación entre intereses, valores e identidades –entendidos, en gran medida, como construcciones

sociales—, que se ha visto influida por los cambios producidos en los consensos internacionales de desarrollo, en la posición internacional de España, y por procesos políticos internos, tanto en España como en América Latina. En lo referente a la política española de cooperación, ello contribuye a explicar la asunción de las metas internacionales de desarrollo y reducción de la pobreza en el marco de una política exterior de matriz cosmopolita y con una marcada orientación social, que expresaría tanto preferencias de valores, como la adopción de los mismos en la construcción de la identidad y la autopercepción de España como actor internacional. Ello también explicaría las dificultades y dilemas que plantean los intereses económicos, migratorios o de seguridad, que afectan sobre todo la coherencia de políticas.

La respuesta a esos dilemas y tensiones se encuentra en el origen de una política de cooperación con Iberoamérica enfocada a las naciones de renta baja y media-baja de la región, entre las que los países andinos se han situado como destino prioritario de la ayuda; así como en el apoyo de la gobernabilidad democrática y la cohesión social en el marco de una estrategia adaptada a los países de renta media, que se ha tratado de promover en distintas instancias internacionales, y a la promoción de la RSE para atenuar las tensiones generadas por los intereses económicos de las multinacionales españolas en una región que está atravesando un ciclo político de izquierda desfavorable para esos intereses. Sin embargo, esta política no ha logrado resolver los problemas de coherencia que suscita la posición española y de la UE en las negociaciones comerciales internacionales, lo que mina su credibilidad y eficacia.

Esto se traduce en nuevas y más complejas exigencias de reforma para una cooperación española que ha experimentado un crecimiento sin precedentes en el volumen de la ayuda. Este aumento se ha absorbido, en gran parte, a través de la condonación de deuda o el recurso a la vía multilateral o multi-bilateral, pero su consolidación requiere dirigir más fondos al fortalecimiento de las capacidades institucionales para el diseño de políticas, la programación, la gestión, el seguimiento y la evaluación. La reforma de la AECID, iniciada en 2008, debería dar respuesta a estas necesidades, pero, entre 2009 y 2010, ese impulso reformista parece haberse detenido (Schulz, 2010). La Declaración de París sobre la efica-

cia de la ayuda de 2005, y el llamado Código de Conducta de la UE, sobre división del trabajo, también afectarán de manera directa a la cooperación española (Meyer, 2007), ya que reclaman cambios en la programación y gestión de la ayuda y una mayor especialización geográfica y sectorial, en la que será necesario redefinir las opciones prioritarias de España en América Latina, África y el Mediterráneo.

Sin embargo, algunos factores que explican el ciclo de reformas que la cooperación española inició en 2004 ya no están presentes. El aumento de la AOD, que permitió incrementar la ayuda a Latinoamérica aunque su peso relativo disminuyera, se situó en un escenario de bonanza económica en el que se pudieron atender tanto la ampliación de las políticas sociales internas, como la solidaridad externa. No es fácil sostener el compromiso de mantener el esfuerzo de AOD ante el agravamiento de la crisis y los imperativos fiscales de índole doméstica –las previsiones de déficit fiscal para 2010, según *The Economist*, son de 11,6% del PIB–, y la aparición de otros intereses de política exterior. Como se señaló, el liderazgo político, la movilización social y las alianzas parlamentarias fueron factores decisivos en el proceso de toma de decisiones en el primer período de gobierno de Rodríguez Zapatero, y en su segundo período están en gran medida ausentes.

En este análisis también se han destacado otros factores de cambio que afectan a la política de cooperación en su conjunto, y a su característica preferencia latinoamericana. La mayor importancia de la cuestión migratoria en la agenda política doméstica y en la política exterior, y el cambio hacia un enfoque de seguridad a la hora de abordar esta cuestión se han sumado a las razones de desarrollo, no sin tensiones, para dar más peso a África subsahariana en la distribución de la AOD. El cuestionamiento de España y sus intereses por parte de las nuevas izquierdas latinoamericanas, y las pugnas visibles en torno a los valores comunes –dentro de la región y en relación a España– debilitan el sentimiento de ‘comunidad’ y los factores identitarios que han animado esa opción latinoamericana. Las encuestas de opinión también revelan que una política de cooperación más orientada a África goza de mayor respaldo social. Esta redefinición de los valores, la identidad y los intereses no es ajena a los procesos de formación y difusión de normas internacionales que afectan al sistema de ayuda y a los

consensos internacionales en los que se apoyan esas políticas, que empujan hacia enfoques ‘desarrollistas’, orientados más hacia África que a Latinoamérica. Finalmente, en un contexto de crisis, se puede acentuar la tendencia a vincular los recursos con intereses más inmediatos.

Estos factores pueden debilitar la política de cooperación y, en particular, la preferencia latinoamericana que la había caracterizado, tomando en cuenta el esfuerzo hasta ahora realizado para promover una agenda de cooperación con países de renta media. Pero, probablemente, ello impondría costes elevados para la posición internacional de España, que no puede dejar a un lado su opción preferencial iberoamericana ni los valores democráticos y de solidaridad en lo que se basa su identidad y su proyección como actor internacional. Una España más ensimismada, interesada y egoísta, y más alejada de América Latina sería, también, una España en retroceso frente a un escenario internacional que parece demandar políticas con mayor amplitud de miras.

Bibliografía

- Alonso, José Antonio (2001). “Hacia un modelo castizo de ayuda al desarrollo”. *El País*, 2 de agosto: 21.
- (Dir.) (2007a). *Cooperación con países de renta intermedia*. Madrid: Editorial Complutense/ICEI.
- Ayllón, Luis (2007). “Morales reclama las 700 ambulancias que Zapatero le prometió”. *ABC* http://www.abc.es/hemeroteca/historico-08-05-2007/abc/Nacional/morales-reclama-las-700-ambulancias-que-zapatero-le-prometio_1632977972894.html.
- Barbé, Esther (2006). “Disenso y diversidad: la política exterior y de seguridad de España en 2005”. En *Anuario Internacional CIDOB 2005*, VV AA: 289-301. Barcelona: CIDOB.
- Barbé, Esther y Laia Mestres (2007). “La España de Zapatero en Europa: el aprendizaje de la negociación en una Unión Europea en crisis”. *Quórum. Revista Iberoamericana de Ciencias Sociales* Nº.19: 72-79.
- Barbería, José Luis (2006a). “España se la juega en América”. *El País*, 13 de marzo: 16-17.

- (2006b). “Segunda oportunidad histórica”. *El País*, 14 de marzo: 18-19
- (2006c). “El verdadero peso de España”. *El País*, 15 de marzo: 15-16.
- Blázquez, Jorge (2006). “Perspectivas del Gobierno español, la responsabilidad social empresarial en Latinoamérica”. En *América Latina, España y la RSE: contexto, perspectivas y propuestas*, Ramón Jaúregui (Coord.): 109-112. Madrid: Fundación Carolina.
- Brysk, Alison, Craig Parsons y Wayne Sandholtz (2002). “After empire: national identity and post-colonial families of nations”. *European Journal of International Relations* Vol. 8 Issue 2: 267-305.
- Campaña Mundial por la Educación-España (2006). *Luces y sombras. Un análisis de los canjes de deuda por educación en el marco de las cumbres iberoamericanas*. Madrid: Entreculturas/Intermón Oxfam/Ayuda en acción.
- Casado, Fernando (Coord.) (2008). *Hacia la concertación público-privada para el desarrollo en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina.
- Comité de Ayuda al Desarrollo (2007). *Development co-operation review*. España, París: CAD/OCDE.
- Consejo de Cooperación al Desarrollo (2006). *El cumplimiento del principio de coherencia de políticas* <http://www.maec.es>.
- Congreso de los Diputados (2006). “Informe de la Subcomisión del Congreso de los Diputados para promover y potenciar la responsabilidad social de las empresas”. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, VIII Legislatura, serie D, Nº 423, julio 31.
- Del Arenal, Celestino (1994). *Política exterior de España hacia Iberoamérica*. Madrid: Editorial Complutense.
- (2004). “La política exterior de España después de Irak”. En *Perspectivas 2004. Los intereses de España en el mundo*, VV AA. Madrid: Política Exterior/FRIDE/Instituto Elcano.
- (2005). “La política latinoamericana del Gobierno socialista”. *Política Exterior* N.º 105: 115-126.
- Díaz-Rato, Aurora (2007). “La cooperación española en América Latina”. En *Avances y retos de la cooperación española. Reflexiones para una década*, Manuel Iglesia-Caruncho (Coord.): 349-362. Madrid: Fundación Carolina/Siglo XXI.

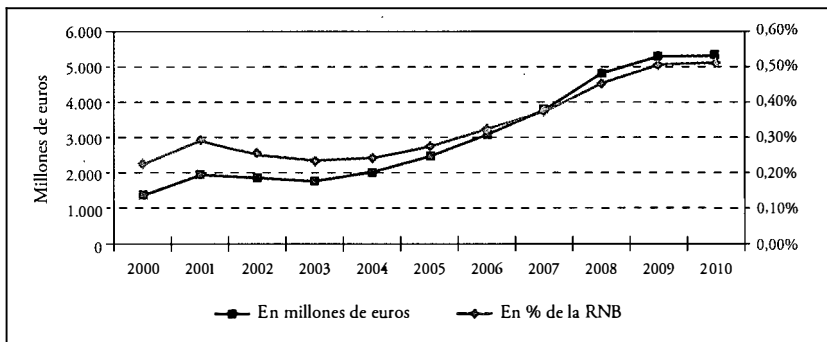
- Díez, Anabel (2004). “Zapatero afirma que Aznar ha fracasado porque sale del Gobierno desuniendo a los españoles”. *El País*, 6 de febrero. Visita 31 de octubre de 2011 http://www.elpais.com/articulo/espana/Zapatero/afirma/Aznar/ha/fracasado/sale/Gobierno/desuniendo/espanoles/elpepiesp/20040206elpepinac_5/Tes.
- Fundación Carolina (2008). *Barómetro 2008. América Latina y la política de cooperación*. Madrid: Fundación Carolina (mimeo).
- Gallego-Díaz, Soledad (2007). “Alguien debería advertir a Comercio”. *El País*, 28 de septiembre: 24.
- Hettne, Björn y Fredrik Söderbaum (2005). “Civilian power or soft imperialism? The EU as a global actor and the role of interregionalism”. *European Foreign Affairs Review* N.º 10: 553-552.
- Intermón Oxfam (2008a). *Letra pequeña, grandes abusos. Por qué los contratos petroleros en América Latina son un obstáculo para el desarrollo*. Barcelona: Intermón Oxfam.
- (2008b). *Comprometerse en tiempos revueltos*. Barcelona: Intermón Oxfam.
- Jáuregui, Ramón (Coord.) (2007). *Responsabilidad social de las empresas. Una mirada desde España hacia América Latina*. Madrid: Fundación Carolina.
- (Coord.) (2008). *América Latina, España y la RSE: contexto, perspectivas y propuestas*. Madrid: Fundación Carolina.
- Marín, Ainhoa (2005). “El futuro de las relaciones entre la Unión Europea y África subsahariana: Cotonú y los acuerdos de asociación económica” <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/170/Ain%20Mar%20EDn.pdf>
- Marirrodriga, Jorge (2006). “El populismo cambia las reglas”. *El País*, 14 de mayo: 5.
- Martínez, Ignacio (2007). *La cooperación no gubernamental española en Perú*. Madrid: ICEI.
- Martínez, Ignacio y José Antonio Sanahuja (2009). *La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada en España*. Madrid: Fundación Carolina.
- Meyer, Stefan (2007). *La cooperación española para el desarrollo: ¿Aspiraciones hechas realidad?* Madrid: FRIDE.

- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación/Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (DESA) (2007). "Cooperación para el desarrollo con países de renta intermedia". Documento presentado en la Conferencia Intergubernamental sobre países de renta intermedia. Madrid, España. <http://www.ucm.es/info/icei>
- Noya, Javier (2009). *La nueva imagen de España en América Latina*. Madrid: Real Instituto Elcano/Tecnos.
- Nueva Economía Fórum (2009). "El Gobierno equipará África y América Latina en ayuda de cooperación al desarrollo en 2012". Visita 06 marzo de 2009 <http://www.nuevaeconomiaforum.org/es/act/noticias/object.aspx?o=23300>
- Paz, María José et al. (2005). *Centroamérica encendida. Transnacionales españolas y reformas en el sector eléctrico*. Barcelona: Icaria.
- Ramiro, Pedro, Erika González y Alejandro Pulido (2007). *La energía que apaga Colombia. Los impactos de las inversiones de Repsol y Unión Fenosa*. Barcelona: Icaria.
- Relea, Francesc (2004). "Lula emprende hoy una cruzada mundial contra el hambre". *El País*, 20 de septiembre. Visita 31 de octubre de 2011 http://www.elpais.com/articulo/internacional/Lula/emprende/hoy/cruzada/mundial/hambre/elpepiint/20040920elpepiint_15/Tes
- Roy, Joaquín y Albert Galinsoga (Eds.) (1997). *The Ibero-American space*. Miami: University of Miami Press.
- Sanahuja, José Antonio (2005). "Seguridad, desarrollo y lucha contra la pobreza tras el 11-S: los Objetivos del Milenio y la 'securitización' de la ayuda". *Documentación Social* N° 136: 25-41.
- (2006a). "El viraje *neoon* de la política exterior española y las relaciones con América Latina". *Pensamiento Propio* N° 23: 9-36.
- (2006b). "Balance y perspectivas de un ciclo de reformas. La política de cooperación española, de 2004 a 2006". En *Los objetivos del milenio. Movilización social y cambio de políticas*: 69-104. Madrid: La Catarata.
- (2007). "¿Más y mejor ayuda? La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo". En *Guerra y conflictos en el Siglo XXI: tendencias globales. Anuario 2007-2008 del Centro de Edu-*

- cación e Investigación para la Paz (CEIPAZ)*, Manuela Mesa (Coord.): 71-101. Madrid: CEIPAZ.
- (2008) “La política de cooperación española a partir de 2008: el reto de culminar las reformas”. *Quórum. Revista Iberoamericana de Ciencias Sociales* N° 19: 37-55.
- (2009). “Iberoamérica en la política española de cooperación al desarrollo. Los dilemas entre las identidades, los valores y los intereses”. En *España y América Latina 200 años después de la independencia. Valoración y perspectivas*, Celestino del Arenal (Coord.): 193-247. Madrid: Real Instituto Elcano/Marcial Pons.
- Schulz, Nils-Sjard (2010). “Las políticas de desarrollo españolas: obstáculos para el progreso”. *Policy Brief* N° 29: 1-5.
- Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (2001). *Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores.
- Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional (2005). *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- (2009). *Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- Secretaría General Iberoamericana (2007). *Experiencias y resultados de los canjes de deuda por educación en Iberoamérica*. Madrid: Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)/Estudios SEGIB.
- Soliz Rada, Andrés (2007). “Las ambulancias de Zapatero”. *Izquierda Nacional*. <http://www.izquierdanacional.org/articulos/0042.html>
- Urra, Francisco Javier (2008). “La cooperación española, de la adolescencia a la madurez”. *Política Exterior* N° 123: 113-121.
- Vera, José María (2004). “Cuatro años perdidos para la política de cooperación. Balance de la legislatura y propuestas para el nuevo calendario electoral”. En *La realidad de la ayuda 2003-2004*, VV AA: 67-83. Barcelona: Intermón Oxfam.

Anexo estadístico

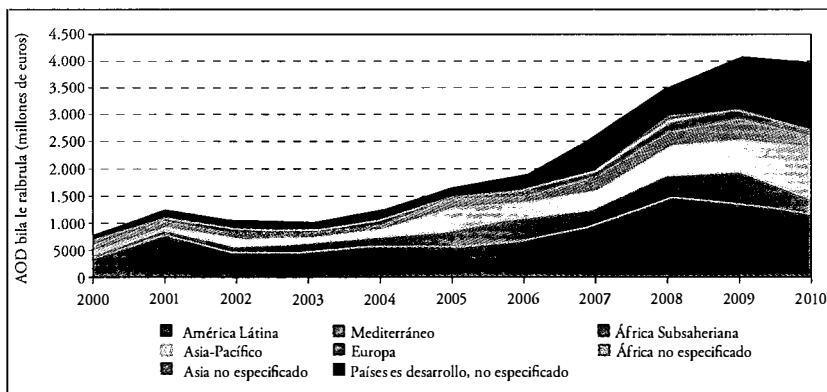
Gráfico N.º 1
Evolución de la AOD española (2000-2010)



* Previsiones, según: Previsiones PACI 2009 y 2010

Fuente: Seguimiento PACI (2000-2008); Previsiones PACI (2009-2010)

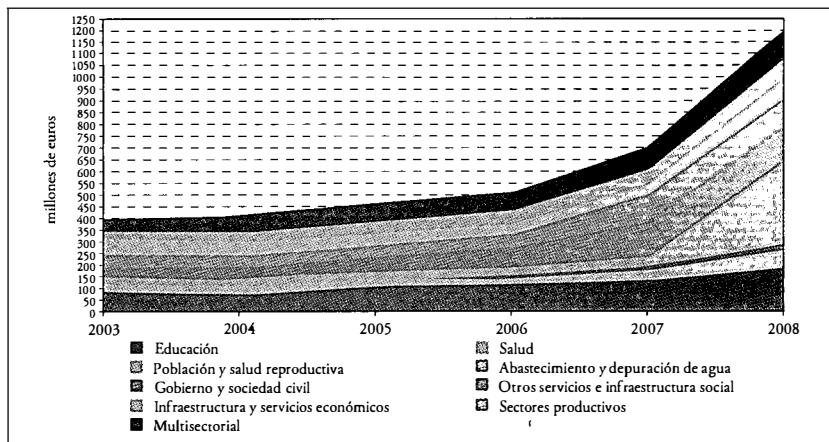
Gráfico N.º 2
Distribución de la AOD bilateral española por áreas geográficas (2000-2008)



Fuente: Seguimiento PACI (2000-2008); Previsiones PACI (2009-2010)

Iberoamérica y los países andinos en la cooperación española al desarrollo

Gráfico N.º 3
Distribución sectorial de la AOD española a América Latina (2003-2007)



Fuente: Seguimiento PACI (2000-2008)

Tabla N.º 1
Países prioritarios de la cooperación española en América Latina

Plan Director 2001-2004	Plan Director 2005-2008	Plan Director 2009-2012
<i>Países programa</i>	<i>Países prioritarios</i>	<i>Asociación amplia</i>
El Salvador Guatemala Honduras Nicaragua R. Dominicana	Bolivia Ecuador Paraguay Perú	El Salvador Guatemala Honduras Nicaragua R. Dominicana
	Haití Bolivia Ecuador Paraguay Perú	Haití Bolivia Ecuador Paraguay Perú
<i>Países de atención especial</i>	<i>Países de atención especial</i>	<i>Asociación focalizada</i>
Colombia Cuba	Colombia Cuba	Colombia
	<i>Países preferentes</i>	<i>Asociación con PRM</i>
	Costa Rica Brasil Venezuela Argentina	Costa Rica México Venezuela Cuba
	México Chile Panamá Uruguay	Panamá Argentina Brasil

Tabla N.º 2
Proporción de la AOD bilateral a países prioritarios en la región andina,
según administraciones públicas de origen (2002-2008)

Países prioritarios	Promedio anual 2002-2008			
	Administración general del Estado	Comunidades autónomas	Entidades locales	Universidades
Bolivia	53,11%	36,09%	10,56%	0,23%
Ecuador	54,01%	31,68%	14,07%	0,23%
Perú	42,42%	43,17%	14,04%	0,38%

Fuente: PACI seguimiento (2002-2008)

Tabla N.º 3
Proporción de la AOD bilateral a países-programa
y países prioritarios de América Latina distribuida
por administraciones públicas y por ONGD (2002-2008)

Países programa (2001-2004) y países prioritarios (2005-2006)	Promedio 2002-2006		2007		2008	
	Adm. públicas	Canalización ONGD	Adm. públicas	Canalización ONGD	Adm. públicas	Canalización ONGD
Bolivia	48,33%	51,67%	47,53%	52,47%	58,53%	41,47%
Ecuador	58,28%	41,72%	51,75%	48,25%	61,18%	38,82%
El Salvador	42,00%	58,00%	43,14%	56,86%	57,45%	42,55%
Guatemala	52,03%	47,97%	87,25%	12,75%	86,92%	13,08%
Haití (*)	82,96%	17,04%	62,06%	37,94%	89,73%	10,27%
Honduras	74,39%	25,61%	77,87%	22,13%	78,82%	21,18%
Nicaragua	65,55%	34,45%	72,74%	27,26%	75,50%	24,5%
Paraguay (**)	56,37%	43,63%	-	-	-	-
Perú	27,25%	72,75%	40,90%	59,10%	47,14%	52,86%
República Dominicana	56,24%	43,76%	30,40%	69,60%	64,86%	35,14%
Promedio Total	54,68%	45,32%	61,36%	38,64%	68,9%	31,1%

(*) Datos referidos sólo al período 2005-2006, debido a que Haití no fue país-programa en el Plan Director 2001-2004, pero sí es país prioritario en el Plan Director 2005-2008.

(**) Sin datos disponibles desde 2007.

Fuente: PACI seguimiento 2002-2008

Tabla N.º 4
Diez principales receptores de AOD española (2001-2008)

2001		2002		2003		2004	
País	Millones de US\$	País	Millones de US\$	País	Millones de US\$	País	Millones de US\$
Nicaragua	210	Nicaragua	212	Bolivia	69	Nicaragua	142
Indonesia	54	El Salvador	51	China	55	Bolivia	78
Marruecos	49	China	46	Nicaragua	50	Marruecos	72
China	44	Marruecos	39	Honduras	47	China	58
Bolivia	35	Ecuador	37	Perú	42	Honduras	56
El Salvador	34	Bolivia	36	El Salvador	41	Perú	52
Honduras	34	Perú	36	Ecuador	41	Turquía	46
B. Herzegov.	30	Honduras	35	Marruecos	37	Irak	41
Ecuador	28	Colombia	32	Ex Yugoslavia	33	Argentina	40
Perú	27	R. Dominicana	28	R. Dominicana	32	Ecuador	39

2005		2006		2007		2008	
País	Millones de US\$	País	Millones de US\$	País	Millones de US\$	País	Millones de US\$
Nicaragua	152	Irak	192	Guatemala	239	Guatemala	254
Honduras	140	Honduras	136	Perú	107	Honduras	186
Irak	126	Guatemala	132	Marruecos	100	Nicaragua	150
Madagascar	92	Madagascar	88	Irak	100	Perú	127
Marruecos	82	Perú	83	Argelia	98	Marruecos	124
Ecuador	69	Marruecos	71	China	81	China	91
R.D. Congo	69	R.D. Congo	69	Honduras	80	Senegal	90
Perú	65	Nigeria	69	Nicaragua	77	TPalestinos	88
Bolivia	61	Ecuador	68	Turquía	75	Bolivia	87
China	56	Nicaragua	67	Colombia	71	Ecuador	84

AOD bilateral neta total
Fuente: OCDE/CAD

Tabla N.º 5
Posición de España en la cooperación
con América Latina (2007-2008)

Ranking según montos totales de AOD destinada a América Latina (2007)	
País	Millones de US\$
Estados Unidos	1 916
España	1 071
Comunidad Europea	988
Japón	731
Alemania	592
Canadá	418
Francia	410
Países Bajos	230
Suecia	195
Noruega	169
Reino Unido	153
Italia	125
Suiza	108
Dinamarca	97

Ranking según % de AOD de cada país destinada a AL (2007)	
País	% ayuda total a AL
España	20,80%
Canadá	10,20%
Japón	9,50%
Estados Unidos	8,80%
Luxemburgo	8,20%
Suiza	6,40%
Alemania	4,90%
Bélgica	4,50%
Suecia	4,50%
Noruega	4,30%
Finlandia	4,20%
Francia	4,10%
Dinamarca	3,80%
Países Bajos	3,70%

Ranking según montos totales de AOD destinada a América Latina (2008)	
País	Millones de US\$
España	1 976
Estados Unidos	1 871
Comunidad Europea	1 108
Alemania	818
Canadá	482
BID	310
Japón	269
Países Bajos	230
Francia	213
Suecia	200
Italia	156
Reino Unido	127
Suiza	111
Dinamarca	103

Ranking según % de AOD de cada país destinada a AL (2008)	
País	% ayuda total a AL
España	28,10%
Canadá	10,20%
Luxemburgo	9,70%
Japón	8,30%
Estados Unidos	6,9 %
Suiza	6,10%
Alemania	5,90%
Noruega	4,90%
Bélgica	4,70%
Suecia	4,40%
Dinamarca	4%
Países Bajos	3,90%
Francia	3,50%
Italia -	3,50%

Fuente: OCDE/CAD

Tabla N.º 6
Evolución de la ayuda bilateral bruta de España a los países prioritarios
de la Región Andina por sectores CAD (millones de euros, 2004-2008)

Bolivia					
Sectores CAD	2004	2005	2006	2007	2008
Educación	7,15	8,39	10,60	8,01	16,45
Salud	7,74	5,69	5,34	5,02	4,62
Población y salud reproductiva	0,66	0,44	0,49	1,13	1,47
Abastecimiento y depuración de agua	0,71	1,37	0,63	2,27	2,81
Gobierno y sociedad civil	9,56	4,72	7,11	16,25	9,76
Otros servicios e infraestructuras sociales	2,08	2,61	1,58	4,94	6,30
Infraestructura y servicios económicos	4,38	12,79	4,97	3,24	6,24
Sectores productivos	6,36	10,39	5,95	5,23	6,91
Multisectorial	3,62	5,29	4,25	6,85	4,35
Total contribuciones distribuibles sectorialmente	42,31	51,77	40,96	52,99	58,95

Ecuador					
Sectores CAD	2004	2005	2006	2007	2008
Educación	3,69	4,83	8,41	11,59	7,66
Salud	1,85	1,07	2,26	4,28	3,59
Población y salud reproductiva	0,08	0,58	0,79	0,72	1,11
Abastecimiento y depuración de agua	2,78	0,82	1,33	1,94	3,60
Gobierno y sociedad civil	3,41	3,25	4,75	6,92	8,43
Otros servicios e infraestructuras sociales	2,86	2,48	2,43	8,60	5,38
Infraestructura y servicios económicos	13,32	11,69	0,04	2,72	12,60
Sectores productivos	3,16	4,78	3,81	6,35	7,53
Multisectorial	4,16	4,07	5,89	9,16	8,86
Total contribuciones distribuibles sectorialmente	35,34	33,61	29,74	52,32	58,80

Perú					
Sectores CAD	2004	2005	2006	2007	2008
Educación	7,03	10,61	9,79	15,08	13,10
Salud	3,21	2,46	3,41	5,52	5,46
Población y salud reproductiva	0,06	0,25	1,01	0,76	1,69
Abastecimiento y depuración de agua	2,68	2,50	6,20	4,57	4,81
Gobierno y sociedad civil	3,92	6,92	5,25	10,03	13,36
Otros servicios e infraestructuras sociales	3,02	5,37	4,41	6,77	8,27
Infraestructura y servicios económicos	6,91	16,01	8,23	12,06	16,93
Sectores productivos	9,92	5,99	8,02	7,90	12,47
Multisectorial	8,99	6,70	9,78	10,43	8,40
Total contribuciones distribuibles sectorialmente	45,79	56,84	56,14	73,10	84,54

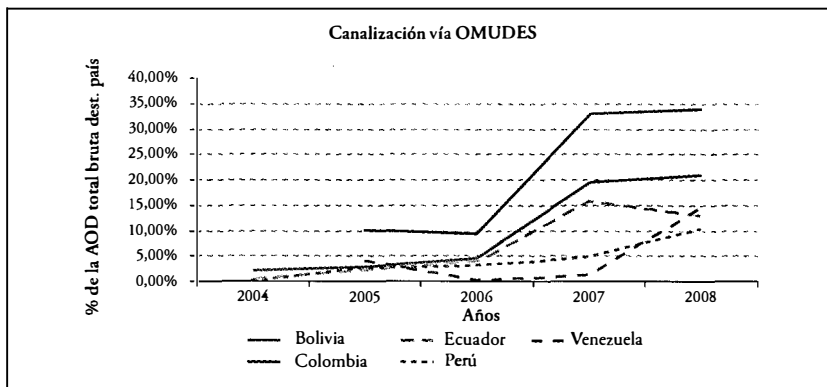
Fuente: PACI seguimiento

Tabla N.º 7
Operaciones de deuda en América Latina (2000-2007) (2002-2008)

Pais	Año	Operación	Monto €	Total €
Perú	2006	Conversión de deuda	1 005 685	2 142 900
	2002	Conversión de deuda	1 137 215	
Honduras	2007	Conversión de deuda	31 466 412	64 598 739
	2005	Conversión de deuda	7 362 961	
	2005	Anulación de deuda	84 485	
	2005	Anulación de deuda	10 200 479	
	2005	Reestructuración de deuda	6 662 262	
	2004	Reestructuración de deuda	3 365 930	
	2003	Anulación de deuda	49 761	
Guatemala	2000	Reestructuración de deuda	5 406 449	273 877 867
	2007	Anulación de deuda	131 003 000	
Haití	2006	Anulación de deuda	142 874 867	1 388 547
	2006	Reestructuración de deuda	1 388 547	
R. Dominicana	2005	Reestructuración de deuda	425 713	425 713
Uruguay	2005	Conversión de deuda	1 600 903	3 285 494
	2003	Conversión de deuda	1 684 591	
Ecuador	2005	Conversión de deuda	6 475 358	9 300 755
	2002	Reestructuración de deuda	2 825 397	
Nicaragua	2005	Conversión de deuda	1 277 692	580 589 630
	2005	Conversión de deuda	1 916 538	
	2004	Reestructuración de deuda	126 740 844	
	2003	Reestructuración de deuda	130 827	
	2003	Reestructuración de deuda	33 387 522	
Bolivia	2001	Anulación de deuda	417 136 207	25 681 184
	2003	Conversión de deuda	15 921 912	
	2002	Reestructuración de deuda	5 025 714	
	2000	Conversión de deuda	4 733 558	

Fuente: PACI seguimiento

Gráfico N.º 4
Evolución de la ayuda bilateral bruta española a países andinos canalizada a través de organismos multilaterales de desarrollo



Fuente: PACI seguimiento (2004-2008)

Tabla N.º 8
Los diez principales donantes de AOD por países de la región andina (2006 y 2007)

Bolivia

Diez principales donantes AOD (Promedio 2005-2006)	millones dólares
1. Agencia Internacional de Fomento-Banco Mundial	816
2. Estados Unidos	166
3. BID Fondo Especial y otros	89
4. Japón	71
5. España	60
6. Alemania	52
7. CE	46
8. Países Bajos	41
9. Francia	31
10. Dinamarca	26

Diez principales donantes AOD (Promedio 2006-2007)	millones dólares
1. Agencia Internacional de Fomento-Banco Mundial	781
2. BID Fondo Especial y otros	644
3. Estados Unidos	158
4. Fondo Monetario Internacional	118
5. Japón	69
6. España	66
7. CE	48
8. Alemania	43
9. Países Bajos	41
10. Dinamarca	30

Colombia

Diez principales donantes AOD (Promedio 2005-2006)	millones dólares
1. Estados Unidos	588
2. EC	62
3. España	60
4. Países Bajos	33
5. Alemania	29
6. Francia	26
7. Suecia	16
8. Japón	11
9. Canadá	10
10. Suiza	10

Diez principales donantes AOD (Promedio 2006-2007)	millones dólares
1. Estados Unidos	562
2. EC	72
3. España	71
4. Países Bajos	33
5. Francia	32
6. Alemania	30
7. Suecia	18
8. Canadá	15
9. Agencias árabes	12
10. Japón	12

Ecuador

Diez principales donantes AOD (Promedio 2005-2006)	millones dólares
1. Estados Unidos	77
2. España	68
3. EC	32
4. Japón	27
5. Alemania	22
6. Bélgica	20
7. Francia	11
8. Suiza	9
9. Protocolo de Montreal	9
10. Países Bajos	8

Diez principales donantes AOD (Promedio 2006-2007)	millones dólares
1. Estados Unidos	63
2. España	58
3. EC	32
4. Japón	24
5. Alemania	22
6. Bélgica	21
7. Francia	10
8. Suiza	9
9. BID Fondo Especial	8
10. Fondo Global	7

Perú

Diez principales donantes AOD (Promedio 2005-2006)	millones dólares
1. Estados Unidos	196
2. Japón	123
3. Alemania	100
4. España	83
5. EC	48
6. Bélgica	17
7. Fondo de Población de las Naciones Unidas	17
8. Francia	17
9. Fondo Global contra el SIDA	15
10. Canadá	15

Diez principales donantes AOD (Promedio 2006-2007)	millones dólares
1. Estados Unidos	165
2. Japón	132
3. España	107
4. EC	60
5. Alemania	57
6. Noruega	48
7. Canadá	17
8. Bélgica	17
9. Francia	17
10. Reino Unido	14

Fuente: OCDE-CAD