

Luis Verdesoto
Coordinador

Un debate acerca de las relaciones entre la Región Andina y España



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

Un debate acerca de las relaciones entre la Región Andina y España / coordinado por Luis Verdesoto Custode. Quito : FLACSO, Sede Ecuador, 2012

208 p. : gráficos, mapas y tablas

ISBN: 978-9978-67-359-1

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

337.1 - CDD

© 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

AECID
Avda. Reyes Católicos s/n
28001 Madrid-España
Secretaría General de la AECID
Telf.: 91 583 8149/ 8182/ 8139
Fax: 91 583 8234
www.aecid.es

ISBN: 978-9978-67-359-1
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imagen de portada: © Jorge Perugachy, 2011
Serie Mujeres Andinas
Imprenta: Rispergraf C. A.
Quito, Ecuador, 2012
1ª. edición: mayo 2012

El presente libro es una obra de divulgación y no forma parte de las series académicas de FLACSO-Sede Ecuador.

Índice

Introducción	7
<i>Luis Verdesoto</i>	

Parte I **Unión Europea**

La presidencia española de la Unión Europea: su visión hacia América Latina	19
<i>Ricardo Peidró Conde</i>	

De la subsidiariedad emocional al diálogo entre pares	27
<i>Ana María Sanjuán</i>	

Parte II **Planteamientos generales**

La cooperación española en la Región Andina	33
<i>Gustavo Pedraza</i>	

Parte III **Casos nacionales**

La década de oro de la cooperación internacional con España	53
<i>Grace Jaramillo</i>	

Descolonizando las relaciones Bolivia-España. Continuidades y cambios en los procesos migratorios actuales	59
<i>Alfonso Hinojosa y Germán Guaygua</i>	

De la apertura comercial y la liberalización de las inversiones a las nuevas formas de integración económica y productiva	71
<i>Víctor Álvarez</i>	

Parte IV
Migraciones

El derecho a la movilidad espacial y la migración entre la Región Andina y España	91
<i>Luis Eduardo Guarnizo</i>	

Parte V
Comercio

El comercio entre España y la Región Andina. Análisis gravitatorio	107
<i>Rodrigo Madrazo García de Lomana</i>	

Parte VI
Cultura

Desarrollo cultural	145
<i>Fernando Vicario</i>	
Cultura y desarrollo: España y los países andinos	153
<i>Luis Guillermo Lumbreras</i>	
La coproducción cinematográfica como alternativa iberoamericana	169
<i>Sebastián Cordero</i>	

Parte III
Casos nacionales

La década de oro de la cooperación internacional con España¹

Grace Jaramillo²

El dilema fundamental al que nos enfrentamos cuando debatimos el problema de la cooperación España-Región Andina, es que de todas maneras estamos hablando de un esquema de cooperación bilateral, en el cual la cooperación se convierte en un instrumento de política exterior, para definir efectivamente ideas e intereses (duros o blandos) y afinidades políticas compartidas. La analizamos desde ambos lados de la ecuación.

Del lado de España, la cooperación ha tendido hacia dos líneas específicas a lo largo de su historia. La primera, tiene que ver con afinidades políticas, y la segunda, la del interés duro con el tema de migración. Desde el lado andino, la primera necesidad ha sido cubrir las urgencias inmediatas de corto plazo; y, la segunda, se orienta a intereses e identidades compartidas en el ámbito político.

En el caso ecuatoriano, la cooperación española tiene muy larga data, desde los años ochenta. Justamente, cuando despegaba el denominado “milagro español”, la cooperación llegó a ocupar el segundo lugar en importancia en las relaciones bilaterales en casi todos los países de la Región Andina. El Ecuador fue el segundo país receptor de ayuda al desarrollo

1 Este texto fue elaborado con base en la transcripción de la ponencia presentada en el seminario “La Región Andina y España: hacia una reformulación de sus relaciones”, Quito, FLACSO, 2010.

2 Coordinadora del Programa de Relaciones Internacionales y del OBANPEX FLACSO – Ecuador

proveniente de España. Entonces, el 57% de la ayuda española se destinaba a América Latina.

Se puede colegir que España planteaba un proceso de apropiación y acercamiento a partir de identidades hacia América Latina, que todavía no justificaba un interés particular del poder duro. En esa época, todavía no empezaban procesos migratorios agresivos en ninguno de los países de la Región Andina, y de esa manera lo que se estructuró a partir del gobierno de Felipe González fue ¿cómo acercarse a América Latina en una forma proactiva? Sin embargo, con esa debilidad estructural se trataba de un segmento de política exterior. Fue mucho más fácil empezar con el tema de ayuda al desarrollo antes que debatir temas de desarrollo.

Para España fue más fácil empezar a colaborar con los países andinos, que estaban un tanto lejanos en el tema del desarrollo. En este proceso de encuentro político, con identidades políticas compartidas, España ofreció más ayuda a la Región Andina que a Centro América. En los ochenta, el total de la cooperación descentralizada fue del 2%. Las comunidades autónomas españolas apenas empezaban a ver a América Latina como un destino interesante para aplicar esquemas de cooperación y sobre todo para compartir conocimientos y trabajo. Entonces, se toparon con otro lado de la cooperación, que fue la construcción de estados nacionales en la Región Andina.

Efectivamente, la Región Andina estaba en pleno proceso de construcción de sus democracias. En algunos casos, los procesos de transición se encontraban aun lejanos. La cooperación española llegó como un paliativo a los temas fundamentales de los años ochenta. Primero, la gran crisis de la deuda más el inicio de los grandes proyectos de control y de restricción. Además, existiría la necesidad de esfuerzos para entablar instituciones democráticas estables a nivel del Estado Nación, gobiernos locales y regionales que se estaban empezando a forjar en América Latina.

En los años noventa, la ayuda al desarrollo se orientó hacia la agenda de democratización, la construcción de capacidades y la institucionalización. Aunque también se puso en evidencia una tercera gran línea: la construcción del desarrollo económico equitativo. En esta década, la asistencia económica al desarrollo quedó de lado y la cooperación se involucró con temas de desarrollo social, y en el Ecuador directamente con te-

mas de cohesión social en el Ministerio de Bienestar Social y los fondos de desarrollo³.

Para el año 2001, en el caso ecuatoriano, la cooperación no reembolsable ya había superado los doce millones y la descentralizada, en pocos años, había pasado del 14% al 41%. En la Región Andina, la ayuda al desarrollo muestra un crecimiento sostenido y, a lo largo de un período de apenas diez años, la cooperación española se duplicó.

Es preciso puntualizar que, en el caso ecuatoriano, la línea de trabajo del programa del canje de deuda fue exitosa. Se firmó en marzo del 2005 y se comprometió a destinar recursos para la población vulnerable, especialmente aquella que tiene estrecha relación con poblaciones de alta migración hacia España. El monto fue de cincuenta millones de dólares, veinte de ellos fueron para proyectos educativos e infraestructura conexas.

A partir del 2005 el contexto regional andino cambió. En lo político, el tema de la reestructuración, reforma y consolidación del Estado conllevó una visión distinta de lo que tenía que hacer la cooperación al desarrollo. Se intentó cambiar el paradigma de *ayuda al desarrollo* a *cooperación para el desarrollo*. En el caso ecuatoriano, en enero del 2008, se dio un proceso de reforma institucional que culminó en el manejo de la cooperación desde el Ministerio de Relaciones Exteriores (Instituto Nacional de Cooperación Internacional) y luego se formó la Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional, AGECI, adscrita a una Secretaría Nacional de Planificación.

Durante los quince años que precedieron a esta redefinición, el Estado ecuatoriano careció de un instrumento de largo plazo y material de planificación. De hecho, los recursos destinados o canalizados a través de la cooperación bilateral estaban destinados a proyectos específicos generalmente de corto plazo. En enero del 2008 se trató de introducir una matriz de programas y proyectos específicos hacia una línea de trabajo mucho más amplia.

Sin embargo, se debe señalar que ese direccionamiento de la AGECI ya no era unívoco. La pretensión era tener el Consejo de Cooperación

3 El tema más fuerte fue el de la ayuda descentralizada que llegó al 14%, y el Municipio de Quito recibió muchos de estos fondos para reconstruir el centro histórico de la ciudad.

Internacional al Desarrollo compuesto por los Ministerios Coordinadores⁴, además de los coordinadores o delegados de la Asociación de Municipalidades y el Consejo Provincial. No obstante, este Consejo es profundamente centralizado. Apenas cuenta con dos miembros de gobiernos regionales y locales para la coordinación y priorización de la ayuda, que tiene poco que ver con la aplicación de la Declaración de París (resultados y mutua responsabilidad), y los procesos de descentralización y autonomías regionales en los que se encuentran embarcados, por ejemplo, Ecuador y Bolivia.

La Reforma Institucional en materia de cooperación en el Ecuador ha demorado. Se debe reconocer el compromiso de España para que esto suceda. Sin embargo, la adhesión tardía del Ecuador a la Declaración de París⁵, fue impulsada por gobierno español, y tenía como condición un proceso de concertación entre los actores del sistema de cooperación internacional, que debía incluir a todos los niveles de gobierno y la sociedad civil. En el país, aún se deben introducir instrumentos normativos y de acción orientados hacia el objetivo de la Declaración, esto es, superar el dilema entre proyectos de corto plazo y programas efectivos de desarrollo.

La relación de cooperación entre Ecuador y España puede ser amplia, con recursos y un compromiso real. Pero, desafortunadamente, el Ecuador no tiene todavía la capacidad desde el aparato estatal, ni desde el tercer sector para aprovechar al máximo estos recursos. Hace falta más gestión y procesos de programación más estables y coordinados con perspectivas de largo plazo.

Hay algunos temas pendientes que todavía no se han procesado adecuadamente, como es el caso del *codesarrollo* con los debidos procesos de estandarización y regulación con base en medición de resultados. Además, temas que tienen que ver con el creciente y novedoso proceso de cooperación triangular, en el que España está profundamente involucrada, y mecanismos de cooperación sur-sur en donde la relación España-Ecuador puede tomar fuerza y lograr una centralidad en el contexto andino. Estos temas, evidentemente, pueden ser tratados en esferas más amplias regionales como UNASUR y CAN pero hay que trabajar la cooperación

internacional al desarrollo en estos espacios, y no solo en espacios bilaterales.

El tema pendiente de la cooperación española es la *cooperación económica productiva* que fue una promesa en los años ochenta y noventa. La cooperación gubernamental tiene límites y dados los niveles de gestión esta puede compensarse con programas de generación productiva ya que pueden generar fuentes de trabajo y en un momento determinado ser una real alternativa y contrapeso a la migración.

Si bien la cooperación ha crecido para el Ecuador proporcionalmente con el fenómeno migratorio. Es el momento de desconcentrar en análisis fuera de la migración y coordinar la cooperación para que, efectivamente, sea un mecanismo complementario al desarrollo y compatible con las iniciativas ecuatorianas, tanto en la planificación gubernamental y estatal como en aquellas aspiraciones y prioridades de los gobiernos locales.

En esa tarea pendiente se debe trabajar en corto y mediano plazo con el gobierno español a nivel andino y latinoamericano, tema que puede entrar en la agenda para la Cumbre Iberoamericana.

4 Denominación de los ministerios de *enlace* de los Ministerios sectoriales.

5 Ecuador apenas se adhirió en septiembre de 2009.