

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo

LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA CON AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 2012-2016.

RAZONES PARA UN CAMBIO



Cooperación
Española

Disponible en:

<http://www.aecid.es>

NIPO en línea:

502-18-001-8

© Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2013
Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
Dirección de Cooperación con América Latina y el Caribe

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, conocido o por conocer, comprendidas la reprografía y el tratamiento informático, siempre que se cite adecuadamente la fuente y los titulares del copyright.

Realizado por:

Rafael Garranzo, DCALC 2012-2014

Mónica Colomer, DCALC 2014-2016

Para cualquier comunicación relacionada con este trabajo dirijase a:

*Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
Avda. Reyes Católicos, 4
28040Madrid*

ÍNDICE

0. Introducción	...5
1. Razones para un cambio	...7
1.1. La caída y desequilibrio de los recursos	
1.2. El Fondo del Agua	
1.3. Una agenda regional distinta	
1.4. Una arquitectura de cooperación distinta	
1.5. El debate en torno a los países “graduados”	
1.6. Como adaptar nuestro enfoque ante un regionalismo cambiante en América Latina	
2. La cooperación iberoamericana	...21
2.1. El sistema de cooperación iberoamericana	
2.2. El impacto de la crisis en los organismos iberoamericanos	
2.3. La calidad de la cooperación iberoamericana	
2.4. El programa de cooperación Sur-Sur	
2.5. La reforma de la SEGIB	
3. Alianzas estratégicas	...28
3.1. Optimizar la cooperación multilateral	
3.2. El debate de la cooperación reembolsable	
4. Cooperación delegada y programación conjunta	...33
4.1. AECID, agencia clave de la cooperación delegada de la UE en América Latina	
4.2. El reto de adaptar los procedimientos	
4.3. La cooperación delegada como instrumento de la programación conjunta	

5. Alianzas Público Privadas para el Desarrollo	...40
5.1. Incorporando al sector privado en la promoción del desarrollo	
5.2. México, laboratorio de APPDs en América Latina	
5.3. Los retos por delante	
6. La gestión del conocimiento	...46
6.1. Una apuesta por la gestión del conocimiento	
6.2. El Plan de Transferencia, Intercambio y Gestión de Conocimiento de la CE en América Latina y el Caribe: Interconecta	
7. Los programas regionales en América Latina y el Caribe	...52
7.1. Necesidad de una reflexión	
7.2. Binomio integración y cooperación	
7.3. Programa regional con CARICOM, un intento de conciliar intereses políticos y de cooperación, estrategias regionales e impacto nacional	
7.4. Centroamérica, en el origen de nuestra Cooperación. Retos de futuro	
8. Seguridad y Desarrollo	...62
8.1. Latinoamérica, la región más violenta del mundo	
8.2. Sin seguridad no puede haber pleno desarrollo	
9. Conclusiones	...68

0. INTRODUCCIÓN

El debate sobre los últimos años de nuestra política de cooperación al desarrollo se ha centrado principalmente en la crisis de recursos financieros y cómo esa crisis ha afectado (1) a nuestro **posicionamiento en la comunidad internacional de donantes**, (2) al impacto que esta disminución de recursos ha tenido en **nuestra relación con los países socios**, y, finalmente, (3) en la reducción del alcance e **impacto de nuestros programas** de cooperación.

La pérdida de peso como actores en la comunidad internacional de donantes, al menos en lo concerniente al volumen de recursos financieros dedicados a la AOD, así como una limitación del impacto de nuestras actuaciones, hace comprensible que el foco de la atención se haya centrado en estos elementos, especialmente por el contraste con el compromiso solidario que reiteradamente confirma nuestra sociedad civil, como lo pusieron de manifiesto los datos del Eurobarómetro¹.

Pero a la vez, esta focalización hace que se estén perdiendo de vista algunos logros significativos de nuestra política de cooperación en este periodo. Creemos oportuno analizar esos elementos, rescatarlos para el debate, con la idea de extraer las lecciones aprendidas. Nos mueve a ello el deseo de asegurar una cierta continuidad de ese esfuerzo, evitando que lo conseguido en estos años, gracias al trabajo de muchos profesionales de la Cooperación Española (CE), pueda perderse. Y nos mueve también el deseo de explicar públicamente, de rendir cuentas sobre las decisiones que se han tomado y hacer patentes los dilemas que subyacen al proceso de toma de decisiones.

Ya es un lugar común, y no por ello menos verdad, que las crisis son también oportunidades, porque nos obligan a cuestionar principios establecidos y nos impulsan a buscar alternativas.

Quienes firmamos este artículo tuvimos sucesivamente la responsabilidad de dirigir la Dirección de Cooperación con América Latina y el Caribe en el período 2012-2016. Nos tocó, pues, hacer frente a la mayor reducción de recursos de AOD dedicados a esta región en nuestra historia, reducción debida a la necesidad del ajuste presupuestario para cumplir los compromisos comunitarios de déficit. En ese contexto, con el apoyo del equipo en sede y en terreno optamos por abrir un proceso de reflexión sobre nuestra política de cooperación con Latinoamérica, un proceso de reflexión que condujo a su vez a un proceso de transformación para adaptar nuestro trabajo a una realidad que se había modificado radicalmente.

Para ello contábamos, por un lado, con las recomendaciones recogidas en el Examen de Pares a la Cooperación Española llevado a cabo por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) en 2011, que defendían una mayor concentración de nuestra cooperación para lograr un mayor impacto.

¹ Los españoles son, junto con los alemanes y los portugueses, los ciudadanos de la Unión Europea con una actitud más positiva hacia la ayuda al desarrollo, con un 93 % de personas que califican de "importante" asistir a la población en esos países, según un Eurobarómetro publicado el 29 de febrero de 2016. http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/eb-eu-development-cooperation-and-aid-spain-122015_en.pdf

Por otro lado, y teniendo en cuenta que en el 2013 íbamos a celebrar el 25 aniversario de la creación de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), decidimos aprovechar esta conmemoración para hacer un esfuerzo, inédito hasta ahora, de memoria sobre lo hecho durante estos años para rescatarlo del olvido, hacer balance y tomarlo como base para la reflexión del qué hacer en el futuro. De esta forma, organizamos doce encuentros temáticos en los Centros de Formación con los que cuenta la CE en América Latina, en los que hubo una participación crítica de nuestras contrapartes y de otros actores de referencia en esos ámbitos principales de nuestro trabajo en la región².

Pero más allá de atender lo que nos habían recomendado desde el CAD o de reflexionar sobre lo que habíamos hecho en 25 años, cualquier ejercicio de revisión requería observar en qué medida Latinoamérica había cambiado a lo largo de este cuarto de siglo.

Latinoamérica, con más de 60 millones de ciudadanos que entraron en las clases medias, con nuevas demandas de mejora de las políticas públicas, con los niveles más altos de desigualdad y de inseguridad y con una pobreza estructural todavía del 28% y un 37% de personas en situación de vulnerabilidad, 220 millones de personas que podrían volver a caer en la pobreza (según el último informe del PNUD de Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe sobre el Progreso Multidimensional³), presentaba nuevas demandas que requerían una nueva agenda.

Este escrito estaba inicialmente pensado para ser entregado al concluir este período en el 2016. Diversas razones explican el retraso en sacarlo a la luz. Nos hemos planteado si tenía sentido todavía recoger en un escrito estas reflexiones. Al final hemos considerado que las dos razones que nos movieron a escribirlo siguen igualmente vigentes. La oportunidad de una rendición de cuentas no desaparece por el paso de los años y aunque el escenario presupuestario empieza a cambiar, los dilemas de política a los que tuvimos que hacer frente siguen presentes. Por todo ello, esperamos que estas reflexiones puedan ser de utilidad a quienes a partir de ahora tienen la responsabilidad de dirigir nuestra política de cooperación en la región. Las respuestas de este período no tienen que ser las mismas. De lo que estamos seguros es de que el compromiso sí lo es.

² http://bibliotecadigital.aecid.es/bibliodig/pub_aecid/i18n/consulta/registro.cmd?id=3563

³ http://www.cl.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/IDH/UNDP_RBLAC_IDH2016Final.pdf

I. RAZONES PARA UN CAMBIO

La reducción de recursos de AOD a disposición de la AECID planteaba un primer dilema: ¿cómo repartir los recursos? ¿Qué reparto era el más conveniente entre la cooperación bilateral, la multilateral, la realizada a través de ONGDs y la humanitaria? Esa reducción de recursos se vio relativamente compensada por los aportes que la Cooperación Española había hecho los años anteriores a través del Fondo del Agua y que estaban pendientes de ejecución. Pero esos recursos mostraban un nivel de ejecución muy bajo que favorecía las críticas de quienes cuestionaban la oportunidad de dedicar recursos importantes a la AOD. ¿Qué explicaba esa baja ejecución y cómo corregirla? Por otro lado, en los 25 años que habían transcurrido desde que se creó la Agencia, la región había cambiado: se había urbanizado, surgieron nuevos problemas como la seguridad ciudadana, y nuevos actores de cooperación bilateral y multilaterales. Se hacía necesario un nuevo planteamiento y nuevas alianzas. Finalmente, algunos países de la región habían alcanzado niveles de renta que nos hacían cuestionar la oportunidad, máxime en un marco de restricción presupuestaria, de dedicarles recursos de AOD. ¿Debíamos cancelar nuestra cooperación con ellos con el consecuente recorte en nuestro despliegue en la región? ¿Actuar así, sin embargo, no significaba tirar por la borda el acervo de contactos, de redes de intereses mutuos construidos entre instituciones de América Latina y de España sin tener un recambio? ¿No estábamos sancionando una contracción de la presencia y capacidad de influencia y diálogo?

I.1. LA CAÍDA Y DESEQUILIBRIO DE LOS RECURSOS

La caída de recursos para nuestra cooperación con América Latina fue, de hecho, y sigue siendo, un determinante clave de la necesidad de reorientar nuestra cooperación con la región. ***Pero sería un error considerar que, de haberse mantenido los presupuestos de los años previos a la crisis, nuestra política habría mantenido el rumbo que entonces tenía. Había otras razones que justificaban ya entonces la necesidad de repensar nuestra política, razones que precedían a la crisis de recursos.***

Una caída de recursos del 68%⁴ obligó sin duda a reducir el alcance de nuestros programas. Nos forzaba a tener que tomar decisiones sobre un despliegue y una estructura de recursos humanos en la región que resultaban insostenibles; a priorizar que hacer y con quien. La continuidad no era ya una opción.

Otra consecuencia de esta caída de recursos fue que afectó a nuestra relevancia como donantes, con lo que ello arrastraba de cara a los países socios. Se engaña quien cree que el pasado y la cultura que

⁴ <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/Main-findings-recommendations-Spain-2016-EN.pdf>

compartimos con los países latinoamericanos son suficientes para darnos una posición privilegiada de influencia en la región. Esa posición se gana a través de nuestro peso intrínseco como país, del peso que puede tener nuestra presencia empresarial o el nivel de proyección de nuestra cultura. Y viene dado en una medida que a veces se desconoce, por nuestra política de cooperación, tanto porque pone en evidencia un compromiso solidario que es apreciado, como por la interlocución que genera entre instituciones públicas latinoamericanas y españolas que colaboran juntas en los programas de cooperación. **Cabe recordar que ningún otro ámbito ha creado una red similar de contactos y complicidades entre instituciones españolas y latinoamericanas como nuestra cooperación.**

No se trataba solo de que hubiese menos recursos. Se añadía a ello el problema generado por la peculiar distribución de los mismos. En la AECID los recursos para actividades se dividen en términos generales en cuatro grandes categorías: (1) las que se reparten a través de organismos multilaterales; (2) la que se distribuye a través de las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGDs); (3) la que se ejecuta a través de programas bilaterales de acuerdo con las autoridades nacionales de nuestros países socios, a través de nuestras Oficinas Técnicas de Cooperación (OTCs) en el terreno y (4) la que se dedica a la respuesta humanitaria.

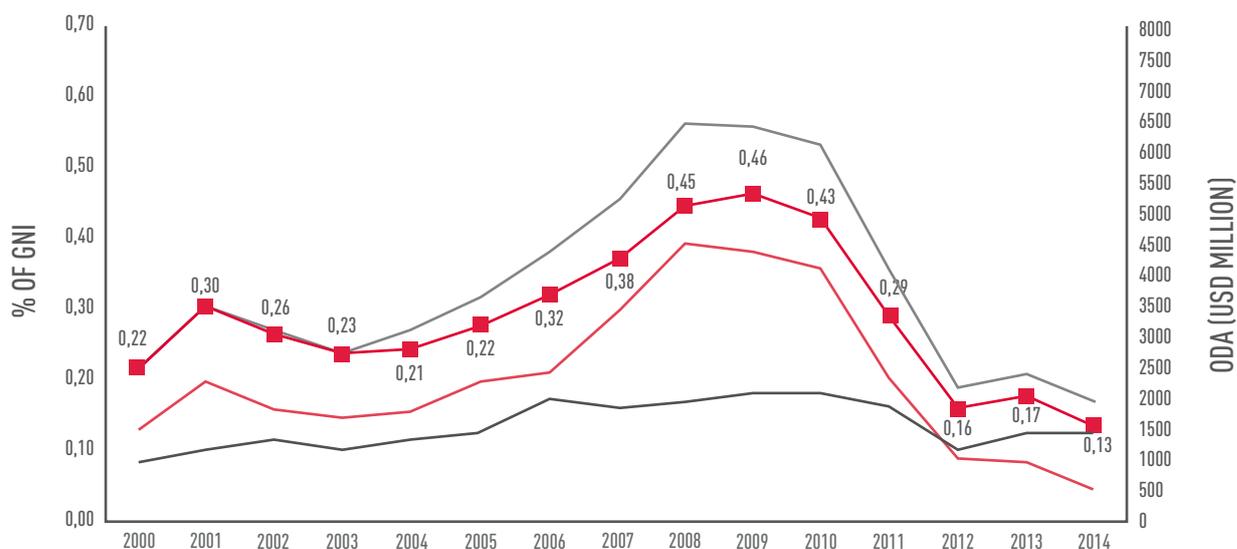
Tabla I. AOD de España

SPAIN	2000-2004	2005-2009	2010	2011	2012	2013	2014
TOTAL OFFICIAL FLOWS	1869	5100	5949	4177	2040	2489	1889
Official development assistance	1808	5085	5949	4173	2037	2348	1879
Bilateral	1084	3314	3999	2282	985	945	466
Multilateral	725	1771	1951	1891	1052	1403	1413
Other official flows	60	15	-	4	2	141	10
Bilateral	60	15	-	4	2	14	3
Multilateral	-	-	-	-	-	126	7
NET PRIVATE GRANTS	-	-	-	-	0	0	-
PRIVATE FLOWS AT MARKET TERMS	10650	11402	4391	15968	-63	5498	11788
Bilateral: of which	10650	11402	4391	15968	-63	5498	11788
Direct investment	10845	11604	4704	15982	-	5739	11788
Export credits	-195	-203	-313	-14	-63	-241	-
Multilateral	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL FLOWS	12519	16502	10340	20145	1977	7987	13677
FOR REFERENCE:							
ODA (at constant 2013 USD million)	2901	5166	6023	4021	2119	2.348	1878
ODA (as a % of GNI)	0,25	0,33	0,43	0,29	0,16	0,17	0,13
Total flows (as a % of GNI) (a)	1,72	1,23	0,74	1,38	0,15	0,59	0,98
ODA to and channelled through NGOs							
In USD million	286	907	952	702	408	352	244
In percentage of total net ODA	16	18	16	17	20	15	13
DAC countries' average % of total net ODA	9	7	9	13	13	13	-

a: To countries eligible for ODA.

Fuente: OECD Development Co-operation Peer Reviews: Spain 2016.

Gráfico I. AOD de España y la Fuente: OECD Development Co-operation Peer Reviews: Spain 2016



Fuente: OECD Development Co-operation Peer Reviews: Spain 2016.

En comparación con otros países donantes, la CE se ha caracterizado por canalizar una importante proporción de sus recursos a través de las ONGDs. Los factores que explican esta apuesta son de muy distinta naturaleza y están relacionados con el aporte adscrito a las mismas por la casilla del IRPF y el peso de las mismas en el mundo de la cooperación. Otro factor que explica la abundancia de recursos que se canalizaban a través de ONGDs tiene que ver con la política de cooperación de las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos quienes, en su gran mayoría, sin estructura propia para implementarla, optan por hacerlo con el apoyo de la AECID o, sobre todo, a través de convocatorias de ONGDs.

La crisis financiera en España afectó seriamente a las ONGDs, especialmente a aquellas habitadas a subvencionarse de fondos públicos provenientes de las diferentes administraciones del estado. La práctica desaparición, en el período de referencia, de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) proveniente de municipios y Comunidades Autónomas y la caída de recursos de la AECID plantearon a muchas de ellas enormes problemas para su supervivencia.

En ese contexto, la AECID tenía ante sí un doble dilema: por un lado debía optar entre mantener los porcentajes de distribución entre la cooperación multilateral, la bilateral, la humanitaria y la de ONGDs o bien alterar esa proporción. Y tenía un segundo dilema que consistía en optar por repartir recursos para permitir la supervivencia del mayor número posible de ONGDs o dejar que, ante la crisis, sobreviviesen las ONGDs que demostraran tener capacidad propia de generar recursos más allá de las administraciones públicas.

Si nos atenemos a la comparación entre los recursos adscritos a las ONGDs y los recursos adscritos bilateralmente a las OTCs, el resultado final favoreció a aquellas. Esta decisión generó una situación de difícil comprensión para nuestros países socios en la medida en que la cooperación que se ejecutaba a través de ONGDs tenía más presupuesto nuevo que la que se implementaba a través de nuestras propias Oficinas de Cooperación.

En frecuentes ocasiones los responsables de cooperación de nuestros países socios nos expresaron su preferencia de que los recursos se canalizaran prioritariamente a través de la cooperación bilateral. Las razones de estos gobiernos para preferir que se canalizara la ayuda a través de nuestras OTCs responden a que, en términos generales, la cooperación bilateral muestra un mayor alineamiento con las políticas públicas y conceden un mayor protagonismo a las instituciones del Estado, además de favorecerse una mejor economía de escala en el uso de los recursos.

Por nuestra parte considerábamos que la cooperación implementada directamente a través de nuestras oficinas genera interlocución entre nuestras Embajadas y sus OTCs y las autoridades nacionales, y desencadenan un proceso de conectividad entre instituciones españolas y de los países socios.

Con ello no se cuestiona, en modo alguno, la necesidad de seguir apoyando a las ONGDs a través del presupuesto de la AECID, ni se cuestiona el importante rol que estas pueden jugar en el desarrollo de los países en los que intervienen tanto por su especialización, por su capacidad de apoyar programas nacionales como por su capacidad de identificar demandas sociales a veces no debidamente atendidas por las instituciones públicas. Lo que se plantea a reflexión es el hecho de que siendo necesario mantener la apuesta por las ONGDs españolas, a la hora de adjudicar nuevos recursos, esta apuesta debería mantenerse dentro de determinados parámetros que deberían conceder prioridad a la que se implementa por nuestras OTCs, tanto porque así lo demandan las autoridades nacionales como por el hecho de que esta vía genera una mayor conectividad entre las instituciones de uno y otro país.

I.2. EL FONDO DEL AGUA

Esta situación de penuria de recursos, agravada por la distribución de los mismos, se vio, sin embargo, suavizada por dos factores: la existencia del llamado Fondo del Agua y la apertura de la AECID a la Cooperación Delegada (este último tema se aborda más adelante en el capítulo V).

En los años previos a la crisis, la gran apuesta de la CE fue el llamado Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento. Se trataba de una iniciativa presentada por España en la XVII Cumbre Iberoamericana de Santiago de Chile de 2007. Allí, el entonces Presidente del Gobierno de España, anunció la creación de un Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento (FCAS) para América Latina y el Caribe comprometiendo 1500 millones de dólares. Se desembolsaron 791 millones de euros que junto con contrapartidas de aproximadamente 500 millones de euros por parte de los socios, constituyeron una cartera de proyectos en materia de agua y saneamiento de más de 1200 millones de euros en 19 países latinoamericanos. Una parte del programa se implementaría gracias a la colaboración del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que gestiona una parte de esta cartera de proyectos y la otra parte se ejecutaría directamente a través de la AECID.

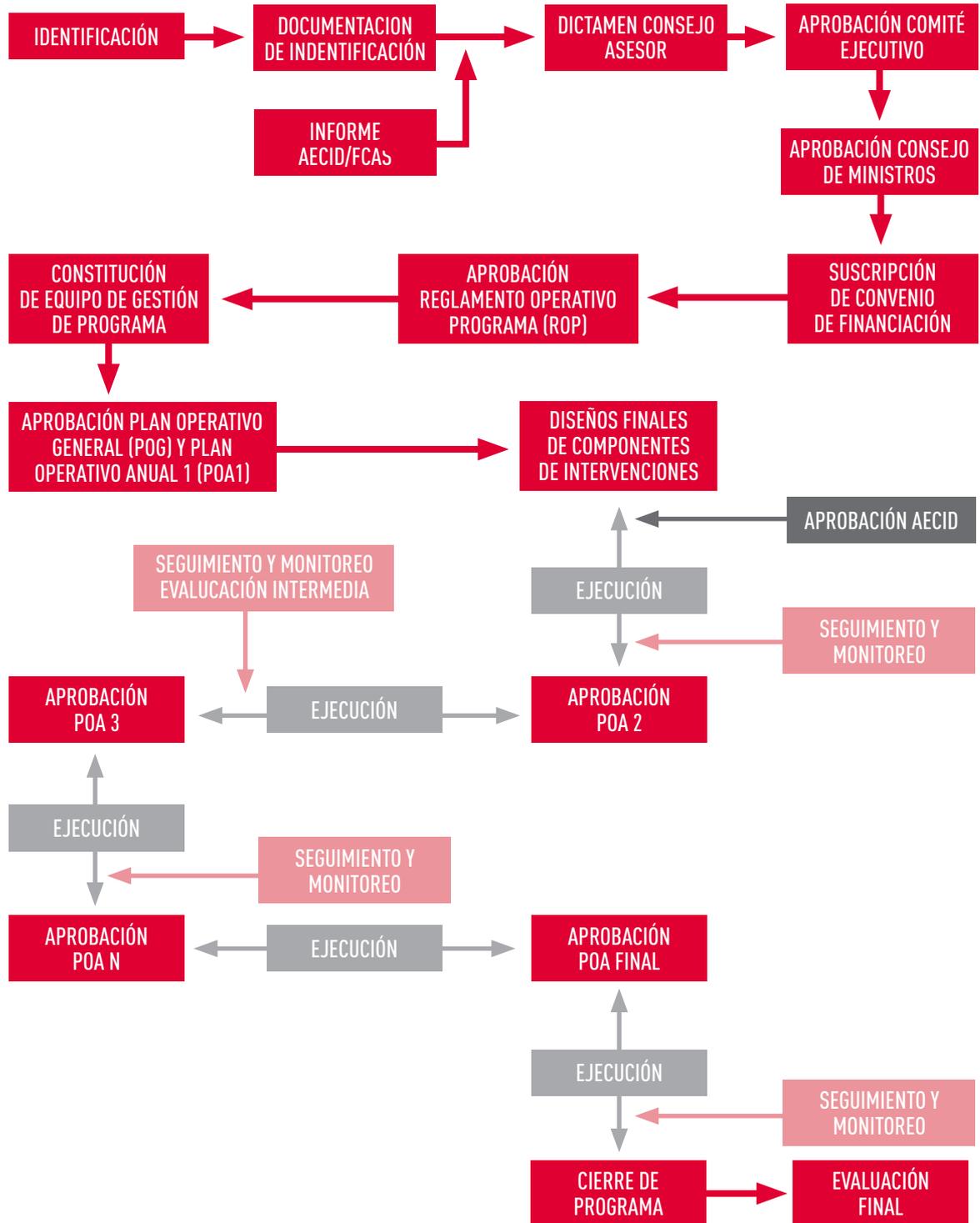
Para ello se optó por modificar el organigrama de la Agencia creando un nuevo Departamento que se responsabilizase de la implementación de esta parte del programa. Este Departamento se creó en su origen (2008) como un departamento al margen del resto de la

Agencia con procedimientos propios y dependiendo directamente de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. Esta relativa desconexión respecto al resto de la AECID generó enormes problemas de gestión, significó ignorar el aporte que podían haber dado en esas etapas iniciales los expertos de la agencia, así como las sinergias que podrían generarse con el resto de los programas que se implementaban en esos países. En el 2012 se procedió a una reubicación del Departamento, situándolo en la dirección geográfica responsable de la cooperación con América Latina y el Caribe, lo que ayudó a ir corrigiendo los problemas que el inadecuado diseño institucional de inicio había generado.

Además de ese error de diseño institucional, en esa primera etapa del FCAS, sus responsables se vieron presionados para acelerar la implementación del programa. Esto trajo consigo dos nuevos problemas: (1) la aprobación de una cartera de proyectos de calidad muy desigual y (2) una transferencia acelerada de recursos necesaria para poder cumplir los objetivos fijados de AOD.

Esta transferencia acelerada de recursos ha sido una fuente de problemas para el FCAS a lo largo de su existencia. Debe tenerse en cuenta que el diseño de un programa de agua y saneamiento es complejo y requiere mucho tiempo (ver Tabla 2). Probablemente habría sido mucho más ortodoxo y habría generado menos problemas a los gestores del programa si estos recursos se hubiesen transferido gradualmente a medida que avanzaba el diseño de los proyectos y se podían iniciar la licitación de las obras. La transferencia de los recursos sin que estuviesen diseñados los programas explica los problemas de baja ejecución que presentaron los proyectos durante sus primeros años, siendo esa baja ejecución un dato que requería de justificación constante y que no escapó al debate político.

Gráfico2. Diseño de un programa de agua y saneamiento.



Fuente: FCAS

Sin embargo, la consecuencia positiva que todo ello fue el contar en 2012, cuando se produjo la caída del presupuesto de la AOD española, con unos recursos por valor de 791 millones de euros transferidos a las contrapartes para la implementación de programas cuyo ciclo de vida iba a requerir varios años hasta su finalización.

Pese a las restricciones presupuestarias, gracias a los recursos transferidos del FCAS, la Cooperación Española en América Latina contó con un importante músculo financiero.

1.3. UNA AGENDA REGIONAL DISTINTA

La caída de los recursos de AOD no fue la única causa que explicó la necesidad de reorientar nuestra política de cooperación hacia América Latina y el Caribe. Nuestra cooperación nació en esta región, especialmente en Centroamérica, ligada a la cooperación técnica, a la solidaridad ante las catástrofes naturales y la implicación en los procesos de paz centroamericanos, acompañando la democratización y modernización de los nuevos Estados surgidos de las contiendas civiles.

Con el paso de los años, nuestra cooperación se especializó en programas de fortalecimiento institucional donde España tiene un reconocido valor añadido y, geográficamente, se focalizó en regiones donde los índices de desarrollo humano son menores.

Pero a lo largo de estos años, América Latina ha crecido económicamente- a ritmo diferente según los países- y sus instituciones se han fortalecido. Ya no se puede, si es que alguna vez se pudo, hablar de la región como un todo y el diverso grado de desarrollo aconsejaba replantearse si era necesario mantenerlos como receptores de AOD.

Todo ello hacía necesario revisar la agenda y esa revisión se hizo teniendo en cuenta factores como:

1. ***Necesitábamos cuestionar el enfoque predominantemente rural de nuestra cooperación.*** América Latina es hoy un continente urbano que concentra el 80% de sus ciudadanos en las ciudades. Es cierto que las ciudades suelen tener mejores índices de desarrollo que las zonas rurales, donde tradicionalmente hemos, y seguimos, trabajado. Pero es igualmente cierto que es en las ciudades, donde se concentran en el momento actual mayor número de pobres y donde la carencia de determinados servicios básicos como agua y saneamiento, afecta a un mayor número de personas. También, problemas como la inseguridad son más graves en ámbitos urbanos. Algunos de nuestros programas como los de agua y saneamiento, algunas intervenciones de patrimonio o los vinculados a la reducción de la inseguridad se hicieron cada vez más conscientemente urbanos, si bien, a diferencia de la cooperación francesa o de instituciones como el BID, la Cooperación Española no ha elaborado todavía un enfoque y estrategia propia hacia la ciudad.
2. Por otro lado, las autoridades de los países socios solicitaban cada vez menos la financiación de infraestructuras ligadas a determinadas políticas sociales (como la creación de centros de salud o de centros escolares) y ***centraban sus solicitudes en la cooperación técnica para la mejora del capital humano y en conseguir mayores dosis de innovación en sus empresas y en sus instituciones públicas y privadas.***

Este fue uno de los motivos que llevó a repensar el programa de formación de la CE en América Latina. El Programa Iberoamericano de Formación Técnica Especializada (conocido por sus siglas PIFTE) estaba tradicionalmente acotado a la formación de funcionarios latinoamericanos en temas de gobernabilidad. La formación se impartía por funcionarios y expertos españoles de manera presencial en los cuatro Centros de Formación que tiene la CE en América Latina (Antigua, Santa Cruz de la Sierra, Cartagena de Indias y Montevideo). El debate que se planteaba era si se debía mantener el programa como hasta entonces (centrado en la gobernabilidad y destinado exclusivamente a funcionarios públicos) o si debíamos abrirlo

tanto en la temática, en los destinatarios, así como en las fuentes de capacitación. A eso se añadía un elemento adicional: ¿se podía justificar en pleno siglo XXI que nuestra oferta de formación fuera casi exclusivamente presencial, al margen de las nuevas tecnologías y las posibilidades que estas abrían en la formación?

Inicialmente se pensó en limitarse a la apertura de un nuevo Centro de Formación, en este caso virtual. A medida que avanzaba la formulación de ese nuevo centro se percibió la posibilidad de ir más lejos, de aprovechar la reforma del PIFTE y la creación de esta nueva unidad para poner en marcha en la Agencia una iniciativa de gestión global del conocimiento generando comunidades de conocimiento en una serie de líneas temáticas de relevancia para el desarrollo de los países. Interconecta es el resultado de este esfuerzo, que se aborda en más en detalle en el capítulo VII.

Por otra parte, para acoger esa demanda creciente de cooperación técnica se puso en marcha un programa específico que debía poder ofrecer un apoyo focalizado y una asistencia técnica especializada en determinados sectores conjuntamente identificados con los países receptores. El programa COO-TEC de cooperación técnica en América Latina fue el resultado de ese proceso.

ARAUCLIMA fue por su parte una iniciativa con la que canalizar nuestra respuesta ante los retos que plantea el cambio climático en América Latina y las necesidades y demandas de nuestros países socios a ese respecto. La importancia del medioambiente y la lucha contra el cambio climático forman parte cada vez más de las agendas de desarrollo de los países latinoamericanos, que se ven amenazados en su desarrollo económico y en su propia seguridad nacional. Aunque la comunidad internacional está generando mecanismos para que los países puedan reaccionar ante el problema, las administraciones latinoamericanas no están suficientemente preparadas para responder adecuadamente a esta oferta y es este un sector en el que se demandaba capacitación. Por otro lado, la oferta de la CE en temas de medioambiente y cambio climático es muy amplia y podía ofrecer servicios competitivos en esta materia.

3. Emergían, por otro lado, **nuevas demandas como las relativas a la seguridad**. La Cooperación Española estuvo ligada en su origen a los procesos de paz en Centroamérica. La CE fue determinante en la etapa postconflicto en El Salvador, en Nicaragua o en Guatemala y jugó un papel importante en la promoción de derechos humanos en otros países con graves crisis internas. La democratización del continente alejó este tema de la agenda pero fuimos testigos de la aparición de una nueva inseguridad esta vez con raíces en el narcotráfico y las maras que han provocado una grave crisis en la región.

Existen voces que critican la inclusión de la seguridad en la agenda de desarrollo prefiriendo optar por una coordinación directa entre las instituciones policiales y de justicia de los países al margen de la política de cooperación. Especialmente en los años posteriores al IIS hubo un lógico temor por la posibilidad de que la agenda de la cooperación se sometiera a la agenda de la lucha contra el terrorismo internacional (determinando los países de intervención, sectores y canales de distribución de la cooperación). También existe el riesgo de que las fuerzas de seguridad con las que se trabaja puedan verse implicadas en acciones que violentan nuestra concepción del Estado, de la democracia y de los derechos humanos.

No ignorando estos riesgos, se ha defendido decididamente la necesidad de que la seguridad debía entrar con mayor fuerza en la agenda de nuestra cooperación en América Latina. Como se ha dicho en muy diversas ocasiones, la inseguridad es fomentada por la desigualdad y la agrava. La privatización de los servicios de seguridad genera una deplorable situación de desigualdad en la que la población con menos recursos se ve expuesta a riesgos de los que se encuentran protegidos aquellos que pueden pagarse servicios privados. Por otro lado, la inseguridad es un freno al desarrollo. El BID⁵ estima que el delito le cuesta en promedio a América Latina y el Caribe un 3.55 por ciento de su PIB, porcentaje que se duplica en el caso de algunos países centroamericanos, en el que podría aumentar el PIB de los países centroamericanos de no darse esta situación de inseguridad colectiva. También, más adelante en este texto se amplía esta cuestión.

I.4. UNA ARQUITECTURA DE COOPERACIÓN DISTINTA

Junto a una modificación del escenario presupuestario y una necesidad de adaptar la agenda, era necesario reaccionar, también, a los cambios que habían tenido lugar en la propia arquitectura de la cooperación. Tradicionalmente el mapa de la cooperación se limitaba a la cooperación ejercida por los organismos multilaterales de desarrollo (las llamadas IFIs-instituciones financieras internacionales, y los organismos del sistema de Naciones Unidas) y la que provenía de los países europeos y norteamericanos. A lo largo de las dos últimas décadas hemos visto aparecer nuevos socios bilaterales (República Popular de China, Rusia, Venezuela) algunos de los cuales con un impacto clave en el desarrollo de los países pero, socios que no se rigen por la misma lógica que mueve a los donantes.

Ha sido, y es, la cooperación de los nuevos socios, una cooperación más vinculada a objetivos políticos y en ciertos casos vinculada también a la promoción de intereses económicos con un carácter netamente “ligado” a la adquisición de materiales y servicios de empresas y proveedores de servicios del país donante, a diferencia de la cooperación de los países tradicionales que nos imponemos el carácter “no ligado” de nuestra ayuda. A pesar de la recurrente crítica a la cooperación “tradicional” de los países inscritos en el CAD lo cierto es que esta cooperación parece, por el momento, mucho más respetuosa de principios como el empoderamiento de los países receptores, la naturaleza desligada de la ayuda y la neutralidad política de la misma. Por ello, no pueden ignorarse ciertas contradicciones en el discurso de algunos socios latinoamericanos que señalan las limitaciones de la cooperación europea y norteamericana a la vez que obvian la motivación política o económica de los nuevos socios.

En el ámbito multilateral también han aparecido nuevas instancias de cooperación como la cooperación iberoamericana que deriva de los diferentes programas, proyectos e iniciativas que se toman en el ámbito de la Conferencia Iberoamericana.

Muy ligado a este fenómeno de la cooperación iberoamericana es la emergencia de la cooperación sur-sur. En este ámbito, Latinoamérica ha sido pionera, siendo el continente donde esta modalidad de cooperación más ha evolucionado cuantitati-

⁵ <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8133/Los-costos-del-crimen-y-de-la-violencia-nueva-evidencia-y-hallazgos-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf?sequence=8>

vamente, así como en su conceptualización. Para ello ha sido determinante el Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, anclado en la cooperación iberoamericana, al que luego nos referiremos en más detalle.

Estrechamente vinculado al crecimiento de la cooperación sur-sur está también el de la cooperación triangular. Los dos principales problemas a los que nos enfrentamos tenían que ver con una indefinición conceptual de lo que era cooperación triangular y una cierta tendencia a querer reducir el papel de la cooperación del donante a proveer recursos financieros a iniciativas acordadas y diseñadas entre países del sur. Para ir más allá de esta situación, se elaboraron unos lineamientos de cooperación triangular con directrices metodológicas en la que se proporcionaba una definición propia de la cooperación triangular y se generaba un mecanismo de gestión que no limitaba nuestro papel al de meros financiadores.

A estos cambios hay que añadir la inclusión del sector privado como actor de la cooperación al desarrollo algo que quedó definitivamente consolidada en el Foro de Alto Nivel sobre la eficacia de la ayuda de Busán en 2011. La consideración del sector privado como actor en la cooperación al desarrollo levanta todavía resistencias entre profesionales del sector.

Son difíciles de comprender estas resistencias que tienen que ver, por un lado con el rechazo de quienes consideran contrario a la ética de la cooperación que se le dé espacio a quienes buscan un beneficio privado. Otra de las razones que pueden sospecharse para explicar este rechazo tiene que ver con el riesgo que perciben algunas ONGDs de que, en un escenario de escasos recursos, surja un nuevo competidor en la captura de los mismos. Otra razón que puede explicar estas resistencias tienen que ver con el miedo de determinados países de que estas iniciativas sean punta de lanza para la entrada en sus países o en países que consideran de su área de influencia de empresas privadas de terceros países.

La inclusión del sector privado avanzó por dos vías. Por un lado, con la creación en el organigrama de la Agencia de la Unidad de Empresa y Desarrollo que dependía de la Dirección de Cooperación Multilateral, Horizontal y Financiera. Esta Unidad debía, entre otras funciones, generar dinámicas de colaboración entre la AECID y las empresas españolas y sus fundaciones con voluntad de implicarse en las políticas de desarrollo de los países de América y otras regiones en los que están presentes. Por otro lado, desde la DCALC, se inició la sistematización de las experiencias de Alianzas Público Privadas para el Desarrollo (APPDs) que habían surgido en los últimos años, especialmente en México, y se elaboró una hoja de ruta para la identificación y aprobación de APPDs.

A día de hoy, el resultado es desigual. En países como México se ha generado una buena dinámica y han surgido iniciativas en otros países con un importante despliegue de empresas españolas como Panamá, Costa Rica o República Dominicana.

Sin embargo, **teniendo en cuenta el peso de la empresa española en Latinoamérica, no podemos encontrar enteramente satisfactorio este balance y creemos que debe seguirse trabajando en esta línea para ampliar el número de intervenciones con participación del sector privado.**

I.5. EL DEBATE ENTORNO A LOS PAÍSES “GRADUADOS”

Como señalamos anteriormente, una de las razones que justificaba el cambio de nuestra política en América Latina tenía que ver con la consideración, como señaló el CAD, de que nuestra cooperación se había extendido demasiado (la CE estaba presente en más de 50 países) limitando el impacto de nuestras intervenciones por tener que reducirse el presupuesto para cada país. Se criticaba, igualmente, que trabajásemos todavía en países que se consideraba que tenían un nivel de renta que exigía su “graduación” y consecuente salida de la lista de países receptores de ayuda al desarrollo.

De hecho, la Unión Europea ya se había embarcado en un proceso de reducción de su cooperación en América Latina, matizado gracias al esfuerzo español que quería evitar la salida de la cooperación europea de países que creíamos aún lo ameritaba. Este proceso fue vivido traumáticamente en muchos países latinoamericanos que rechazaban el concepto de “graduado” y criticaban un enfoque que a su juicio ignoraba las fragilidades en el desarrollo de sus países y constituía, a sus ojos, un castigo a quienes habían realizado políticas económicas exitosas pero todavía susceptibles de sufrir retrocesos y necesitados de consolidar sus logros, las llamadas en lenguaje de la CEPAL “las trampas de la renta media”. Finalmente, la UE cortó sus programas bilaterales de cooperación con Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá y Uruguay. No obstante, gracias en buena medida a España, finalmente la Comisión mantuvo los programas bilaterales de Colombia, Ecuador y Perú pero con menores fondos en un proceso de salida responsable (“phasing out”) de tres años 2014-2017.

Si para los países latinoamericanos este debate con la UE resultaba traumático mucho más lo resultaba con España. La graduación, desde nuestro punto de vista, tenía que afectar a nuestra cooperación con ocho países latinoamericanos. La reacción a este mensaje de salida de la CE fue, en algunos casos, de incompreensión, generándose tensiones. En aquellos días se escuchaba reiteradamente el argumento de que se esperaba de España una actitud más solidaria y más comprensiva de la realidad de los países latinoamericanos que la expresada por la UE.

En el contexto de contracción del presupuesto, de la necesidad de concentrar nuestros programas y del reconocimiento del nivel de desarrollo alcanzado por determinados países, desde DCALC se compartía el criterio de salida pero nos preocupaba que ello significase cortar los lazos de cooperación, especialmente a través de la AECID, con estos países.

Nuestras resistencias obedecían a varias razones: el convencimiento de que, como ellos mismos argumentaban, en varios de los países que íbamos a graduar el crecimiento económico presentaba fragilidades. Además, como España había reiterado en todos los debates que lideramos sobre la necesidad de mantener la cooperación con los países de renta media, incluso los países que más habían crecido en su renta, presentaban altos niveles de desigualdad social y enormes sectores de su población viviendo en la pobreza. Por otro lado, se esperaba de España un acompañamiento en la modernización de la administración, en fomentar la innovación, y una ayuda en el ámbito de la cooperación técnica que, de no haber un marco bilateral de cooperación, difícilmente podrían tramitarse. Y vinculado a este último argumento, pesaba también el miedo de que la red de conexiones que se habían establecido entre instituciones públicas y privadas españolas y latinoamericanas, surgidas al amparo de la cooperación bilateral entre los dos países, desapareciera por el cierre del canal de la cooperación.

En ese sentido, nuestro dilema era como respetar la decisión de concentrar nuestra cooperación en los países más necesitados y cerrar los programas con los países que habían alcanzado cierto nivel de renta y, a la vez, atender las demandas de los países “graduados” de mantener una relación de cooperación y, de paso, evitar perder el acervo que se había ido creando con los mismos.

Ese debate se producía además en un contexto en el que se constataba un “retorno” selectivo de algunos países europeos a la región, concentrándose, precisamente, en varios de estos países graduados. La presencia de Alemania o la de Francia en países como Brasil, México o Colombia, planteaba también un reto estratégico.

Fue en ese contexto en que planteamos la posibilidad de una estrategia diferenciada proponiendo para los países de salida lo que dimos en denominar “acuerdos de nueva generación”.

Lo que estábamos proponiendo era que con los países “graduados”, la AECID estableciera un nuevo marco de relación en el que dejaran de ser receptores de ayuda para ser socios en la agenda de desarrollo. Hay que tener en cuenta, además, que estos países estaban a la vez adaptando su propio marco institucional para poder no solo recibir cooperación sino también ofrecerla, en el marco de la creciente cooperación sur-sur. Esta renovación institucional permitía, a la vez, un posicionamiento más decidido en las reuniones internacionales en las que se negociaba la agenda de desarrollo.

En ese sentido, propusimos que, uno de los objetivos de esos acuerdos de nueva generación debería ser el de acompañar en la puesta en marcha de una institucionalidad nacional para la gestión, como receptores y oferentes, de programas de desarrollo.

Un segundo ámbito que veíamos susceptible de entrar en estos nuevos acuerdos era el de los bienes públicos globales y regionales. Es esta otra de las novedades a las que ha tenido que hacer frente la cooperación. Muchos de los problemas a los que los países latinoamericanos tienen que hacer frente no admiten ya una sola respuesta nacional. Por poner un ejemplo, la seguridad es un bien público regional en Mesoamérica. Combatir la criminalidad no puede hacerse únicamente con un enfoque-país. En ese sentido consideramos oportuno incentivar la colaboración de los países graduados en la solución de problemas regionales y globales que afectan a otros países menos desarrollados. Colaborar con México, por ejemplo, en tema de seguridad desde un enfoque regional, es una forma de cooperación, triangular o multilateral que beneficia a los países más necesitados de Centroamérica.

Por otro lado, un mensaje permanente que recibíamos de los países graduados era la demanda de que les acompañásemos en el proceso de modernización de sus instituciones y procesos políticos y económicos. Una vez alcanzado determinado nivel de desarrollo, la modernización y la innovación empezaron a tener mayor prioridad en sus agendas y en ese ámbito, veían a España como un socio modélico para acompañar en estos procesos. La cooperación técnica no es intensiva en recursos financieros y puede hacerse respetando el objetivo de la concentración de la transferencia de recursos financieros hacia los países menos desarrollados.

En definitiva, propusimos que la AECID complementase los acuerdos (Marcos de Asociación País) con los países de menor nivel de desarrollo con un nuevo tipo de acuerdos. Esos acuer-

dos de nueva generación con los países “graduados” nos permitirían establecer una relación con los mismos, no tanto en cuanto receptores de AOD, sino en cuanto actores ellos mismos de la cooperación internacional. Ayudaban a su vez a fortalecer las instituciones de esos países socios, aprobando programas de carácter regional que beneficiaran a los menos desarrollados a través de iniciativas triangulares, regionales o multilaterales. Proponíamos complementar esos programas con una ventana dedicada de cooperación técnica para ese acompañamiento y modernización institucional. Con ello, compaginábamos la nueva prioridad de la AECID (reducir el número de países prioritarios y concentrar los recursos financieros en ellos) con el objetivo de mantener abierto un canal de diálogo, coordinación y cooperación en ámbitos de cooperación con los países “graduados”.

Fue esta una de las decisiones que más se debatieron en el interior de la Agencia, en parte por el temor comprensible, de parte del equipo de que todo ello afectase al esfuerzo de concentración, dejando inalterado el número de países con los que trabajábamos en la región. Era una preocupación legítima que se ha procurado despejar trabajando el contenido de los acuerdos de nueva generación que se han firmado, manteniendo en dichos acuerdos ámbitos de actuación lo más específicos posible y, en el capítulo presupuestario, reduciendo al mínimo indispensable el aporte financiero que requiere la implementación de los mismos, que además se complementa con la contraprestación del país socio que, en algunos casos (México, Chile), ha alcanzado la paridad. Aunque convine seguir focalizando el contenido de los acuerdos y aspirar a la paridad, el resultado final satisface los objetivos que perseguíamos. ***La concentración de nuestra cooperación se ha podido llevar adelante en Latinoamérica, a la vez que hemos creado un nuevo marco de relación con los países “graduados”, que nos permite mantener un canal de diálogo y colaboración, evitando el riesgo de perder el acervo que habíamos construido a lo largo de tres décadas de cooperación.***

I.6. COMO ADAPTAR NUESTRO ENFOQUE ANTE UN REGIONALISMO CAMBIANTE EN AMÉRICA LATINA

El modelo de integración europeo sirvió de inspiración para diversos procesos de integración en América Latina, cada uno con un alcance geográfico y una ambición política diversa. La CE ha sido probablemente, una de las cooperaciones que más fuertemente ha apoyado a los procesos regionales de integración. Lo hicimos porque la propia experiencia española nos ha mostrado que ser parte de un proceso regional ayuda a modernizar normas, instituciones y procedimientos a través del proceso de armonización que conlleva toda experiencia de este estilo. Y también porque en nuestra experiencia de cooperación habíamos constatado que los programas de gobernabilidad presentaban resistencias internas derivadas de que, en última instancia, estos programas significaban renegociar espacios de poder y privilegios afectando a sectores poderosos en la maquinaria institucional del país que tienen capacidad de frenar las reformas. En ese sentido, los procesos regionales de integración, en la medida en que obligan a armonizar normas e instituciones, son un factor de cambio capaz de vencer resistencias internas.

De nuevo, la crisis de recursos nos obligó a repensar esta apuesta. Fueron varios los dilemas a los que hubo que hacer frente. Por ejemplo, ya que se había producido una caída de los recursos bilaterales frente a la que se canalizaba a través de ONGDs y de los organismos multilaterales, ***¿tenía sentido seguir restando recursos a los programas bilaterales para mantener la financiación a los organismos de integración latinoamericanos?*** En este

primer dilema, la respuesta tenía que venir de la importancia y el valor añadido que concediésemos a la cooperación con los organismos de integración. Veíamos, por ejemplo, que el SICA había recibido el encargo de implementar la Estrategia de Seguridad en Centroamérica, la ESCA, y eso nos confirmaba en la oportunidad de seguir manteniendo nuestro histórico compromiso con el SICA. Pero ¿tenía sentido mantenerlos con la Comunidad Andina sumida en una grave crisis?, ¿con el MERCOSUR, con problemas operativos por tensiones políticas internas? En ese sentido, la respuesta ha sido mantener la apuesta con las más operativas e ir revisando el compromiso con aquellas que evidencian un apoyo de sus integrantes más débil.

Un debate especial e intenso afectaba a nuestra cooperación con el CARICOM, la organización de integración que incluye a 14 países del Caribe. Con la inmensa mayoría de los países del CARICOM España no tiene programas bilaterales de cooperación. En un escenario de reducción de recursos, ¿tenía sentido seguir manteniendo la cooperación con un organismo que beneficia principalmente a países con los que no tenemos programas bilaterales? Pero el CARICOM tiene sin embargo un valor político importante, cuyo peso va más allá del que deriva de sus economías y de la inexistencia de programas bilaterales. Cuando se decidió que era relevante mantener la cooperación con el CARICOM debimos hacer frente a un segundo debate. ¿Había que priorizar los programas negociados con las instituciones regionales, con un enfoque regional o sustituirlos, como reclamaban algunos, por programas nacionales que diesen mayor interlocución con las autoridades nacionales, a costa de perder la dimensión regional, el valor de integración y, en última instancia, su capacidad de impacto?

Finalmente, las decisiones que se tomaron en esta etapa deben quedar supeditadas a la evolución que vayan teniendo estos procesos regionales. En última instancia, cabe tenerse en cuenta que en América Latina se ha producido una mutación en sus dinámicas regionales y subregionales. Si hubo una primera generación de experiencias regionales que tuvieron al modelo de integración europeo como referente, con lo que ello significaba de creación de instituciones, generación de iniciativas que aspiraban a la supranacionalidad y mecanismos de armonización social, la dinámica actual parece señalar un debilitamiento de estos procesos históricos (el SICA es el que se mantendría más fuerte) frente a nuevas experiencias que se caracterizan por ser en un caso muy ambiciosas políticamente (el ALBA) pero cuyos resultados quedan muy por debajo de sus ambiciones o al contrario, experiencias mucho menos ambiciosas en lo institucional, más sectorialmente orientadas y sin ambiciones de supranacionalidad (como la Alianza del Pacífico, con la que España está reforzando su colaboración). ***Nuestra agenda regional tendrá que adaptarse a esa transformación.***

2. LA COOPERACIÓN IBEROAMERICANA

En el sistema creado en torno a las Cumbres Iberoamericanas, la cooperación iberoamericana ha ido ganando progresivamente terreno, una cooperación que se lleva a cabo a través de la propia Secretaría General Iberoamericana y de los cuatro organismos multilaterales que completan el sistema. En todos ellos, España fue hasta el momento de la crisis el principal proveedor de recursos financieros. La crisis abrió varios debates en este sistema: ¿No era necesario proceder a un reparto más equitativo del compromiso financiero? Por otro lado, organismos que habían nacido principalmente con una filosofía de cooperación política o sectorial, al abrirse a la cooperación ¿habían adaptado sus procedimientos y sus estructuras? ¿Qué explicaba la diferencia de calidad en el diseño de programas de cooperación entre organismos y programas iberoamericanos? La importancia creciente de la cooperación ¿no aconsejaba una revisión de las estructuras de los organismos y de sus procedimientos?

2.1. EL SISTEMA DE COOPERACIÓN IBEROAMERICANA

Uno de los ámbitos de nuestra política de cooperación al desarrollo que más se vio afectado por la caída de recursos financieros fue el de la cooperación iberoamericana. La imposibilidad de mantener el anterior compromiso financiero con los diferentes organismos iberoamericanos planteó problemas para la supervivencia de los mismos, puso sobre la mesa el debate sobre el reparto de los costes y el grado de compromiso de los países latinoamericanos con la conferencia iberoamericana. En España, activó el debate sobre qué interés tenía para nuestro país mantener el grado de compromiso desplegado hasta ahora y el deseo de un mayor control de los recursos que hasta entonces se habían transferido a los organismos iberoamericanos. Y en última instancia, hizo inevitable el debate sobre la necesaria reforma de todo el sistema de la conferencia iberoamericana⁶.

Las conferencias Iberoamericanas nacieron en 1991, en el marco de las iniciativas a las que dio lugar la conmemoración del V Centenario. La parte más conocida del sistema iberoamericano es la Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno que, hasta la reforma de 2015, se celebraban anualmente. En la actualidad han pasado a ser bienales. El sistema iberoamericano comprende, además de la propia Conferencia, la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), y una serie de organismos iberoamericanos especializados, cada uno de ellos un organismo internacional en sí mismo. En el ámbito de la educación está la Organización de Estados Iberoamericanos, para la Educación la Ciencia y la Cultura (OEI), que de hecho existe como organismo internacional antes de que existiera la Conferencia Iberoamericana. El Organismo Internacional de la Juventud (OIJ), la Conferencia de Ministros de Justicia de Iberoamérica (COMJIB) y la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (OISS), completan el abanico de organismos del sistema iberoamericano.

⁶ <http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Publicaciones%20coeditadas%20por%20AECID/Renovacion-cooperacion-iberoamericana.pdf>

Las Cumbres Iberoamericanas nacieron con una finalidad de abrir un espacio de consulta y coordinación política, espacio que, en el momento en el que surgieron, tenía especial relevancia por poder unir a tres países europeos (España, Portugal y Andorra), dos de ellos de la Unión Europea, en un mismo foro con los países latinoamericanos, en un momento histórico en el que la relación de la UE con Latinoamérica se estaba desarrollando institucionalmente. Y tenía además la especificidad de incluir a Cuba entre sus integrantes. En ese sentido, **las Cumbres jugaron un papel fundamental en la generación de un espacio de debate y coordinación político.**

Pero las Cumbres, y en general el sistema iberoamericano, nacieron también con la vocación de fomentar la cooperación entre los países integrantes y, en ese sentido, la cooperación pasó a ser una dimensión cada vez más importante de la misma. De hecho, ha habido una evolución en cuanto al peso que tiene la dimensión política y la de cooperación en el sistema iberoamericano al que haremos referencia más adelante.

La actual Secretaria General de la SEGIB, Rebeca Grynspan, afirmó, al poco de tomar posesión de su cargo, que la cooperación iberoamericana era el secreto mejor guardado de la Conferencia Iberoamericana, queriendo resaltar el interés de estos programas de cooperación y el escaso conocimiento de los mismos por parte, no solo de los ciudadanos, sino también de las propias élites políticas. Una de las razones de esta falta de visibilidad tiene que ver con la multiplicidad, variedad y complejidad de esta cooperación.

De hecho, bajo el concepto de cooperación iberoamericana estamos hablando de realidades distintas. En concreto, en el ámbito de la Conferencia Iberoamericana coexisten las siguientes iniciativas de cooperación: (1) Lo que se conoce como Programas, Iniciativas y Proyectos Adscritos de Cooperación. Son intervenciones de cooperación que se preparan previamente a cada Cumbre, se aprueban durante las mismas y se implementan una vez aprobadas. (2) Por otro lado, en el ámbito de la SEGIB se puso en marcha el Programa Iberoamericano de Cooperación Sur-Sur, que promueve iniciativas de cooperación sur-sur en Latinoamérica además de realizar una reconocida labor de sistematización y conceptualización de la misma. (3) La cooperación que deriva de los Fondos que algunos países abren con la SEGIB para realizar proyectos de cooperación. Históricamente el Fondo más importante cuantitativamente ha sido el fondo español, aunque hay que resaltar la importancia de otros fondos como el mexicano. (4) Finalmente, los organismos iberoamericanos a los que nos hemos referido (la OEI, la COMJIB, la OISS y la OIJ) llevan a cabo sus propios programas de cooperación financiados con cargo a sus presupuestos y con cargo a los aportes que hacía España a los mismos.

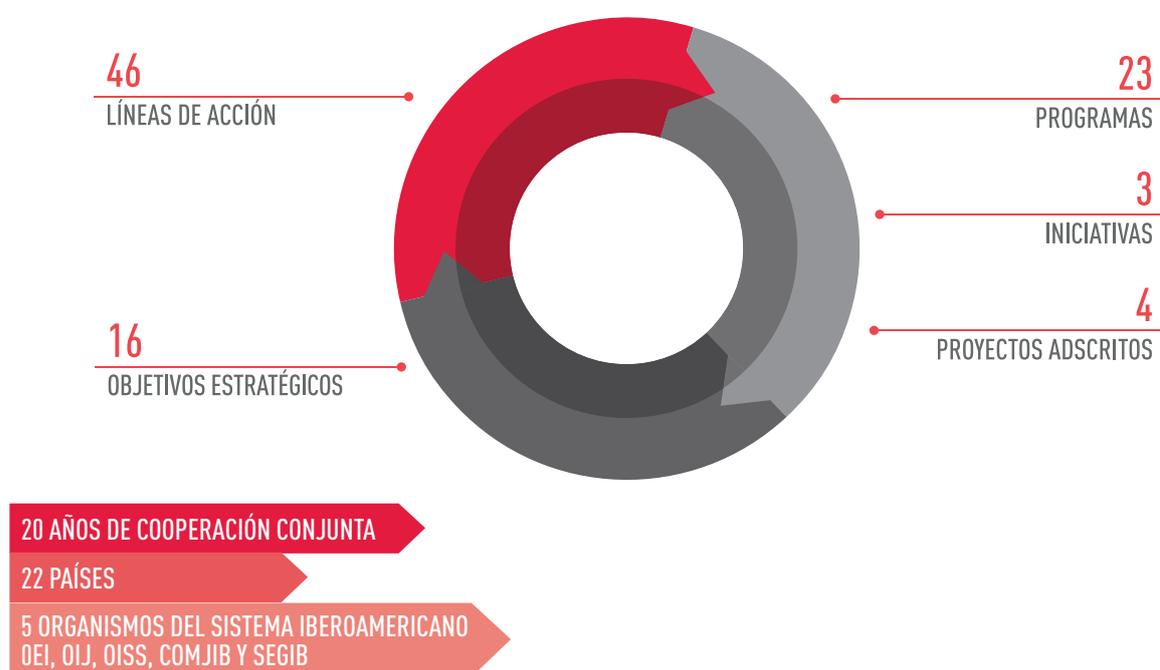
Gráfico 3. La Cooperación Iberoamericana

Las Cumbres iberoamericanas han ido construyendo un modelo innovador y un ejemplo de cooperación horizontal y multilateral basada en la solidaridad entre los países de la región. Es una cooperación con gran valor agregado por su diseño y flexibilidad y por su mirada amplia o integradora.

Principales ventajas:

- Todos los países son **socios y participantes**.
- **Es flexible**, los países participan de acuerdo con sus propias prioridades.
- Permite el **Intercambio de experiencias** y el aprendizaje mutuo.
- Los países mantienen siempre la **apropiación y control de los Programas**

En general, los Programas se dedican a la formación, convocatorias de ayudas, intercambio de buenas prácticas y fortalecimiento de políticas públicas en sectores específicos.



Fuente: SEGIB

2.2. EL IMPACTO DE LA CRISIS EN LOS ORGANISMOS IBEROAMERICANOS

El apoyo español a los organismos iberoamericanos viene de dos fuentes. Por un lado, las cuotas que se abonan por ser país miembro del organismo y por otro, los aportes voluntarios que se hacen a cada organismo, tras la celebración de comisiones mixtas y la aprobación de un plan de acción anual. Mientras que las cuotas deben servir, principalmente, para mantener viva la estructura de la organización, los aportes voluntarios se utilizan para realizar intervenciones de cooperación en el ámbito de actividad del organismo.

La reducción del presupuesto de la AECID, y la imposibilidad de mantener los niveles de apoyo anteriores suscitaron dos debates: ¿no era necesario proceder a un reequilibrio en

el sistema de cuotas de los organismos iberoamericanos? Y, ¿la financiación que generosamente se había proporcionado en años anteriores, había sido correctamente utilizada?

Efectivamente, existe un claro desequilibrio en las cuotas que los países abonan a los organismos iberoamericanos, agravado por el hecho de que en algún organismo los países no siempre estaban al día en el pago de las mismas. Organismos como la OEI y la COMJIB atravesaron momentos muy complicados en relación con su financiación y realizaron un esfuerzo notable en revisar el sistema de cuotas e incentivar el pago de las mismas.

Para la AECID, la COMJIB había sido, a lo largo de los años anteriores, un socio privilegiado que había ayudado a llevar adelante nuestros compromisos en el apoyo a la Estrategia de Seguridad en Centroamérica. España, en el marco de esta Conferencia, se había comprometido a apoyar dos proyectos destinados al fortalecimiento de las instituciones del sistema de justicia y seguridad, armonizar instituciones y procesos, y realizar trabajos de capacitación. Para llevar adelante ese compromiso, la COMJIB se demostró un socio imprescindible que empujó adelante negociaciones tan importantes como la armonización de los procesos civiles y penales en Centroamérica, y la aprobación de una orden de detención de validez regional. En esos momentos, la COMJIB estaba teniendo un impacto real en nuestra estrategia de apoyo a los países centroamericanos en la lucha contra la criminalidad y se temía que todo este proceso de revisión de la misma acabara debilitando a la organización y menoscabando su capacidad operativa.

La situación fue más compleja en relación a la OEI. Pesaba, en este caso, el hecho de que los aportes financieros que se hicieron a la OEI habían sido muy elevados lo que aconsejaba una labor de seguimiento antes de proceder a la aprobación de nuevos recursos. La llegada de un nuevo Secretario General y la voluntad de ir normalizando las relaciones con todos los OOII desencadenaron una nueva fase a partir de 2015.

La OISS y la OIJ fueron los organismos iberoamericanos que mejor supieron interpretar los nuevos tiempos. Asumieron como inevitable el recorte de presupuesto y contemplaron la relación con la AECID como una relación a largo plazo, en la que esta fase de crisis financiera sería solo una etapa. Buscaron fórmulas alternativas de financiación, adelgazaron la institución y los procedimientos. La OISS reaccionó manteniendo una agenda muy focalizada, evitando la pérdida de recursos que conlleva siempre la dispersión.

El debate sobre si España aportaba en exceso a la financiación de los organismos ha puesto presión para que haya un reequilibrio en las cuotas y un mayor cumplimiento en el pago de las mismas. Que haya un mayor equilibrio es deseable pero no convendría perder de vista que incluso con un cierto desequilibrio, la perspectiva de la política exterior española sale netamente beneficiada de la existencia de estos organismos.

Efectivamente, la existencia de unos organismos que canalicen la cooperación de España con los países latinoamericanos en temas de justicia, de educación y cultura, de seguridad social, y en temas de la juventud, tiene un valor en sí mismo. Es fácil imaginar la disposición que tendrían otros países a pagar cantidades mayores por poder tener a su disposición unos aliados de política exterior como lo son los organismos iberoamericanos. Quizás el impacto de la

crisis hizo que en algunos momentos primara una estrategia a corto plazo frente a la necesaria visión a largo plazo que debe caracterizar también a las relaciones internacionales.

Uno de los resultados de este período ha sido una mayor “latinoamericanización” de los organismos iberoamericanos que se puso de manifiesto en los debates sobre posibles sedes alternativas para algunos de ellos (OEI, OIJ) y en los relevos que se produjeron en las Secretarías Generales. Al inicio de la crisis, tres de los cuatro secretarios generales eran españoles. En el año 2015 no lo era ninguno. La latinoamericanización de los OOII no es mala para España y puede leerse como una fase del empoderamiento creciente de la Conferencia Iberoamericana por los países latinoamericanos. Pero la dispersión de las sedes de los organismos iría contra el esfuerzo de coordinación y coherencia en el ámbito de la conferencia iberoamericana y debilitaría el mensaje “iberoamericanista” de los mismos. Entendemos que España debe seguir defendiendo la continuidad de las sedes de los OOII en Madrid y contemplar con espíritu positivo la asunción de liderazgos en estos organismos por los latinoamericanos. Paralelamente, ***se requiere de nuestra parte definir claramente qué estrategia primamos en el seno de cada organismo, y entre España y el mismo, y debemos dotarnos de capacidad de influencia para lo que sería necesario ir recuperando una mayor implicación financiera en los mismos.***

2.3. LA CALIDAD DE LA COOPERACIÓN IBEROAMERICANA

Las conferencias iberoamericanas vienen precedidas de sesiones preparatorias coordinadas entre la Presidencia pro tempore y la SEGIB. En estas reuniones, se pueden presentar propuestas de cooperación a ser aprobadas en la Cumbre. Estas propuestas son de tres tipos: los **programas iberoamericanos**, que implican la participación de siete países, las **iniciativas**, de tres países, y los **proyectos adscritos**, en definitiva lo que se conoce como los PIPAs.

A lo largo de la existencia de la Conferencia Iberoamericana, ha habido dos tendencias recurrentes. Por un lado, una tensión permanente entre la necesidad de ordenar y sistematizar estos procesos, para evitar una aprobación irresponsable de iniciativas que no tengan seguimiento o coherencia. Frente a este esfuerzo de sistematización hay que contar siempre con que la dinámica de trabajo de 22 países conduce inevitablemente a situaciones que desbordan los marcos establecidos en ese esfuerzo de sistematización.

La segunda tendencia tiene que ver con la voluntad de revisar el funcionamiento de los PIPAs. También en esta cuestión, el impacto de la crisis fue fundamental. Hasta entonces, España era el país que más aportaba a los PIPAs. La crisis supuso una caída de los aportes voluntarios y en algún caso la no financiación de alguno de los programas anteriormente apoyados. Pero la crisis de financiación no era el único problema de los PIPAs. Con carácter previo a la cumbre, se celebra siempre una reunión de los mismos en la que se constataba siempre la falta de coordinación entre los programas, proyectos e iniciativas, la falta de compromiso financiero en algunos casos por los integrantes, una metodología de trabajo anticuada, sin lineamientos, sin indicadores y problemas de gestión de los mismos. Básicamente lo que se intentó fue obtener un diagnóstico de la situación actual; apoyar la profesionalización de la gestión de los mismos creando sinergias con el programa de cooperación sur-sur que había avanzado metodológicamente y generar sinergias entre los mismos.

Uno de los problemas que había que enfrentar en la revisión de estos programas era el hecho de que correspondía a la SEGIB el seguimiento y apoyo a los mismos. Constatar la crítica situación de los programas era también poner en cuestión las funciones de control y apoyo realizadas por la propia Secretaría. En definitiva, abría el debate sobre la necesaria reforma de la SEGIB a la que luego volveremos.

De nuevo, el balance final fue en última instancia positivo. Se puso a la luz que, más allá de la necesidad de mejorar la gestión y armonizar procedimientos, salvo en el caso de un número muy reducido de programas, el conjunto de los PIPAs mantenía una agenda de actividades y proyectos considerable, supliéndose en gran parte la limitada financiación directa con aportes en especie.

2.4. EL PROGRAMA DE COOPERACIÓN SUR-SUR

El programa iberoamericano de fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur (PIFCSS) presentaba un claro contraste con los PIPAs. Mientras que la revisión anual de estos ponía de manifiesto la necesidad de perfeccionar sus métodos de trabajo y de confirmar el interés de los países integrantes, el PIFCSS había conseguido, en el curso de los años, progresar en la conceptualización y metodología de la misma y no se podía poner en cuestión el interés, en ocasiones apasionado, de los países en este programa. Este programa ha puesto a Latinoamérica a la cabeza en la praxis y la conceptualización de esta forma de cooperación y de hecho, varios han sido los intentos por parte de otros organismos internacionales de llevarse el programa para sí mismos o de apropiarse de sus bases de datos y metodología. Cuando a veces se cuestiona cual es el grado de interés e implicación de los países latinoamericanos con el proyecto iberoamericano, la voluntad de mantener este programa en la SEGIB es una de mejores demostraciones del compromiso latinoamericano.

En este contexto, el contraste entre los PIPAs, con carencias en su gestión y conceptualización y el PIFCSS, ha sido una de las fuentes de tensión internas, ya que los primeros son responsabilidad de los países participantes pero la supervisión compete a la SEGIB mientras que el PIFCSS se lleva a cabo por un mínimo equipo técnico y se supervisa directamente por los responsables de cooperación de los países del programa. Ese contraste fue una de las fuentes que alimentó el debate sobre la necesidad de llevar a cabo una reforma en la SEGIB.

Por otro lado, este Programa ha planteado siempre un dilema. Al tratarse de un programa de la Conferencia Iberoamericana, España es parte del mismo, pero al no ser un país del sur, se ha actuado siempre en el programa con discreción, dejando el liderazgo a quien les corresponde (los países latinoamericanos). Aunque el Programa también incorpora a la cooperación triangular que se hace en América Latina, en buena parte por España, nuestra labor principal se centró en favorecer la evolución conceptual y metodológica del mismo para mejorar la calidad de la cooperación sur-sur y triangular, y a apoyar sus actividades, principalmente a través de Intercoonecta, como veremos.

2.5. LA REFORMA DE LA SEGIB

En este contexto de caída de recursos y su impacto en la cooperación iberoamericana, y con el proceso de revisión respecto a la calidad de esta cooperación, pronto se hizo evidente la necesidad de plantearse la necesaria reforma de la SEGIB. Como organismo internacional, la

SEGIB es un organismo modesto con relativamente poco personal con sede en Madrid aparte de unas oficinas de representación en el exterior.

Como hemos indicado anteriormente, si la Conferencia Iberoamericana cumplía una función principalmente política en sus orígenes, con el paso del tiempo la cooperación, en sus diversos ámbitos, fue adquiriendo cada vez mayor importancia. Como en cualquier organización, la aparición de nuevas funciones provoca tensión en una estructura que fue pensada inicialmente para satisfacer prioritariamente otras funciones, alimentando el debate entre los países miembros sobre si la estructura de la Secretaría, el perfil de sus funcionarios y su proceso de selección eran los más adecuados para una Secretaría con funciones renovadas.

Todo este debate concluyó finalmente en un proceso de reforma que culminó en una nueva estructura, un nuevo ejercicio de focalización de la cooperación iberoamericana y una cierta renovación en los equipos de la SEGIB.

3. ALIANZAS ESTRATEGICAS

La abundancia de recursos financieros para la AOD no necesariamente favorece la creación de sinergias en el interior de la Agencia. Al contrario, la caída de recursos planteó desde el inicio la necesidad de generar esas sinergias. No se trataba solo de la dificultad de explicar en los organismos multilaterales la caída de nuestro aporte financiero. Además, la búsqueda de un mayor impacto de nuestra cooperación nos obligaba a correlacionar con más fuerza los diversos instrumentos. ¿Cómo hacer que la cooperación multilateral refuerce la bilateral? ¿Y cómo ligar la cooperación bilateral a través de donaciones con la cooperación reembolsable? Todo ello obligaba a intentar desarrollar una alianza más estratégica con los organismos multilaterales, cada uno de ellos conservando su autonomía y procedimientos pero buscando una mayor sinergia con nuestra cooperación bilateral.

3.1. OPTIMIZAR LA COOPERACIÓN MULTILATERAL

La cooperación multilateral constituye un componente muy relevante de la AOD de un país a través de la cual se manifiesta su compromiso con la agenda internacional de desarrollo, su compromiso con las instituciones internacionales y se refuerza su posición en la comunidad internacional.

Así fue el caso de la CE que, con la creación del Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) dotado de 528 millones de euros, hizo la mayor contribución de su historia a las Naciones Unidas para apoyar la consecución de los ODMs. Esa y otras generosas contribuciones hechas por España en los momentos de mayores recursos para la AOD, fueron puestos en valor en el momento de defender nuestra candidatura a un puesto no permanente del Consejo de Seguridad para el binomio 2015-2016.

Aún así, a pesar de las importantes transferencias que se hicieron, la AOD multilateral suponía aproximadamente la mitad de la ayuda bilateral. Como decíamos anteriormente, en el momento de la caída de recursos la AECID tuvo que decidir si mantener la clave de reparto tradicional entre instituciones multilaterales, ONGDs y programas bilaterales o variarla. El resultado de ese proceso decisorio, ya lo hemos mencionado, fue en detrimento de la cooperación bilateral tanto respecto a las ONGDs como respecto a la multilateral. La cooperación bilateral pasó a ser menos de la mitad de la multilateral. Pesaba en esta decisión los compromisos multianuales asumidos previamente, aunque muchos de ellos debieron renegociarse en una etapa muy compleja de nuestra relación con los organismos multilaterales.

Como señaló el informe del Examen de Pares del CAD realizado a la CE en 2016⁷, la ayuda bilateral pasó de representar el 69% en 2009 al 33% en 2014 del total de la AOD. La financiación de los organismos multilaterales representa una parte sustancial de la AOD española (67%), por encima de la media del CAD (27%). La contribuciones “core” son el grueso, de las cuales un 72% va a las

⁷ http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/development/oecd-development-co-operation-peer-reviews-spain-2016_9789264251175-en#.WlmvtOmQzcs#page1

instituciones europeas. En el caso de nuestra cooperación con América Latina se mantiene esa misma tendencia de modo que si en 2009 la cooperación bilateral suponía el 40% de la AOD bruta y la cooperación multilateral el 38%, en 2014 los porcentajes son respectivamente del 28% y 35%, según fuentes de la SGCID.

Tabla 2.- Comparative aid performance

	OFFICIAL DEVELOPMENT ASSISTANCE		GRANT ELEMENT OF ODA (COMMITMENTS)	SHARE OF MULTILATERAL AID				Net disbursements ODA TO LDCS BILATERAL AND THROUGH MULTILA- TERAL AGENCIES		
	2013	2007-08 TO 2012-13 AVERAGE		2013		2013		2013		
	USD MILLION	% OF GNI	ANNUAL % CHANGE IN REAL TERMS	% (A)	% OF ODA		% OF GNI		% OF ODA	% OF GNI
					(B)	(C)	(B)	(C)		
Australia	4846	0.33	5.8	99.9	14.4		0.05		26.8	0.09
Austria	1171	0.27	-8.5	100.0	53.6	28.1	0.15	0.08	29.1	0.08
Belgium	2300	0.45	1.0	99.8	43.2	21.6	0.20	0.10	35.3	0.16
Canada	4947	0.27	0.8	100.0	29.0		0.08		37.3	0.10
Czech Republic	211	0.11	0.3	100.0	73.0	16.9	0.08	0.02	24.7	0.03
Denmark	2947	0.85	0.5	100.0	27.1	18.2	0.23	0.15	31.6	0.27
Finland	1435	0.54	4.6	100.0	42.7	28.9	0.23	0.15	35.4	0.19
France	11339	0.41	2.9	84.4	40.0	20.0	0.16	0.08	28.6	0.12
Germany	14228	0.38	0.8	86.9	33.6	15.2	0.13	0.06	23.6	0.09
Greece	239	0.10	-13.5	100.0	81.8	6.5	0.08	0.01	18.7	0.02
Iceland	85	0.25	-4.7	100.0	15.8		0.04		46.0	0.12
Ireland	846	0.46	-5.9	100.0	35.5	20.0	0.16	0.09	50.3	0.23
Italy	3430	0.17	-6.9	99.8	74.7	27.9	0.12	0.05	27.9	0.05
Japan	11582	0.23	2.1	89.1	25.6		0.06		60.4	0.14
Korea	1755	0.13	16.8	95.1	25.4		0.03		40.5	0.05
Luxembourg	429	1.00	-0.8	100.0	30.4	21.5	0.30	0.22	37.9	0.38
Netherlands	5435	0.67	-3.1	100.0	32.9	21.0	0.22	0.14	25.1	0.17
New Zealand	457	0.26	1.7	100.0	23.3		0.06		27.6	0.07
Norway	5581	1.07	2.7	100.0	22.7		0.24		27.6	0.30
Poland	487	0.10	5.9	-	73.9	5.9	0.07	0.01	25.6	0.02
Portugal	488	0.23	0.6	87.7	38.0	5.8	0.09	0.01	29.3	0.07
Slovak Republic	86	0.09	0.2	100.0	81.2	12.1	0.08	0.01	24.3	0.02
Slovenia	62	0.13	-0.1	100.0	66.5	12.7	0.09	0.02	17.5	0.02
Spain	2348	0.17	-17.3	100.0	59.8	15.8	0.10	0.03	19.1	0.03
Sweden	5827	1.01	2.2	100.0	32.8	24.6	0.33	0.27	30.9	0.31
Switzerland	3200	0.45	6.1	100.0	21.7		0.10		25.8	0.12
United Kingdom	17871	0.70	9.9	100.0	41.0	30.3	0.29	0.21	34.7	0.24
Unites States	31267	0.18	3.6	100.0	15.7		0.03		34.6	0.06
Total DAC	134832	0.30	1.9	95.1	30.6		0.09		33.5	0.10
Memo: Average country effort		0.39								

Notas:

a. Excluding debt reorganization

b. Including EU institutions

c. Excluding EU institutions

...- Data not available

Fuente: OECD Development Co-operation Peer Reviews: Spain 2016.

Ante esa situación, una opción hubiera sido seguir manteniendo en esferas separadas ambos componentes, bilateral y multilateral. Y otra, intentar optimizar ese aporte multilateral en nuestros disminuidos programas bilaterales y regionales, favoreciendo su complementariedad y coherencia, para contribuir a través de los distintos instrumentos a unos mismos objetivos y fines.

Si bien se optó por primar el compromiso a los organismos multilaterales, se negoció con ellos para que estos recursos generaran sinergias con nuestros programas bilaterales. En última instancia, se trataba de optimizar todos nuestros propios recursos a favor de la nueva agenda de nuestra cooperación con América Latina.

La Agencia ya tenía una tradición de colaboración con organismos regionales claves como la Organización de Estados Americanos (OEA), el Banco de Desarrollo de América Latina (que mantiene las siglas de la antigua Corporación Andina de Fomento, CAF) o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Pero resultaba necesario focalizar más esa relación, dotarla de un objetivo claro y buscar, como en el resto de nuestras intervenciones, mayor impacto y rendimiento a los recursos. Paralelamente, la incorporación a nuestra agenda de la gestión del conocimiento suponía que debíamos también incluir esa dimensión en nuestro trabajo con los organismos internacionales como la Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (conocida por sus siglas en inglés, FAO) o el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), como veremos en el punto VII. Otro aspecto fundamental que condicionó la relación con estos organismos y especialmente con las instituciones financieras internacionales y regionales, fue el de la cooperación reembolsable, como también veremos.

Este proceso de revisión y focalización de nuestro trabajo con los organismos internacionales, supuso, en el caso de la OEA, la incorporación de una lógica de gestión por resultados que fue reconocida como un avance en la evaluación del programa que se presentó en septiembre de 2014. También se avanzó en la búsqueda de la complementariedad de los programas de la OEA con las intervenciones en los países, a través de una mayor implicación de nuestras OTCs en los programas que mantenemos con esa organización, que se concentran en apoyar la consolidación de Estados democráticos y de Derecho en el continente (seguridad, derechos humanos, drogas, fortalecimiento institucional). Un buen ejemplo lo constituye la inclusión que se hizo de un proyecto de la ESCA, relativo a protección de testigos, en nuestro programa de trabajo con la OEA. De esta forma, hicimos una contribución adicional a la Estrategia Centroamericana en un momento en que nuestros aportes directos a ella habían disminuido, y por otro lado, reforzamos el apoyo regional a la Estrategia mediante la participación de la OEA en su implementación, contribuyendo a la agenda de seguridad y desarrollo que defendemos en nuestra estrategia en América Latina.

Las dificultades que encontró la Agencia para ejecutar el Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) fueron uno de los principales motivos que nos llevaron a estrechar las relaciones con los Bancos de desarrollo latinoamericanos. Firmamos acuerdos de colaboración con un objetivo principal de identificar operaciones de cooperación reembolsable con ellos, especialmente en el sector de agua y saneamiento. Con el BID se venía colaborando en materia de agua y saneamiento desde el 2008 cuando se estableció el Fondo Español de Cooperación para Agua y Saneamiento en América Latina y el Caribe y se decidió que el BID gestionara una parte de la cartera del FCAS. El objetivo con esos nuevos acuerdos era facilitar que el posicionamiento y avances alcanzados por el FCAS en Latinoamérica se mantuviera y consolidara a partir de su continuación vía operaciones de cooperación reembolsable, entre

otros instrumentos. Para ello el BID era un socio clave por su experiencia y conocimiento técnico en proyectos de agua y saneamiento.

También firmamos un acuerdo de colaboración con la CAF, con el objetivo de colaborar en materia de formación y fortalecimiento de capacidades, como se hizo en el marco del FCAS, pero con la mirada puesta en la cooperación reembolsable con el objetivo de poder identificar operaciones con la CAF como tienen otros donantes europeos.

En el caso del BID nuestra colaboración, aunque ha estado centrada principalmente en materia de agua y saneamiento como hemos señalado, la necesidad de impulsar la cooperación reembolsable del FONPRODE, nos llevó a identificar con ellos operaciones en las que la CE se sumaba con sus préstamos a operaciones del Banco. Se aprobaron operaciones para El Salvador (con 30 millones de dólares del FONPRODE), Paraguay (con 25 millones de dólares), de infraestructura viaria, y también se identificaron proyectos conjuntos en materia de agua y saneamiento, que en buena parte continúan proyectos ejecutados con los fondos del FCAS, en Paraguay y Panamá. La búsqueda de alianzas para identificar operaciones de cooperación reembolsable en las que sumar nuestros préstamos facilitando la ejecución del FONPRODE no se ha limitado a las IFIs regionales. En ese sentido iniciamos una colaboración con el Banco Mundial (BM), en una operación de apoyo al riego tecnificado en Ecuador, en la que el BM aporta 80 millones de dólares y la Cooperación Española 20 millones de dólares.

Como en el caso de la operación de infraestructura viaria de El Salvador, la asociación con una Agencia europea de desarrollo permite a la institución financiera sumar a la operación, no sólo más recursos de ayuda reembolsable, sino acceder a los fondos donación de las facilidades de inversión de la Unión Europea. Concretamente nos referimos a la *Latin America Investment Facility (LAIF)* cuyo objetivo es el desarrollo productivo a través de la combinación de donación y préstamos, con el fin de apalancar recursos para el desarrollo y aumentar el impacto de la ayuda europea. Esos recursos del LAIF, además de aportar fondos de donación, permiten abordar aspectos que los préstamos no pueden cubrir (como es el caso de capacitaciones y asistencias técnicas tanto en la operación de El Salvador como de Ecuador), favoreciendo en buena medida un mayor impacto de las intervenciones y una mayor garantía de su sostenibilidad.

En definitiva, la optimización y focalización de nuestro trabajo con los organismos internacionales resultaba una tarea necesaria si queríamos aprovechar los aportes multilaterales en un momento de gran restricción presupuestaria. También si el objetivo era buscar un mayor impacto de esa cooperación multilateral y su complementariedad con la cooperación bilateral y los objetivos marcados en nuestra cooperación con la región y nuestros países socios. ***Esa relación renovada con los organismos multilaterales ha sido especialmente necesaria para identificar operaciones de cooperación reembolsable y poder aprovechar el elevado presupuesto con el que contaba el FONPRODE, que se mantuvo pese a la crisis al no tener impacto en déficit, pero que resultaba extremadamente complejo de ejecutar.***

Hemos iniciado esa tarea pero resulta conveniente mantener el esfuerzo de concentrar, focalizar las agendas, seguir mejorando la complementariedad de las intervenciones multilaterales con las bilaterales así como su contribución a la consecución de los resultados acordados en los MAPs. También definir con claridad esa agenda de gestión de conocimiento con los organismos internacionales, determinar su papel en Interconecta y su relación con el resto de socios de

conocimiento, como veremos más adelante. No obstante, los principales desafíos los seguimos teniendo en la cooperación reembolsable.

3.2. EL DEBATE DE LA COOPERACIÓN REMBOLSABLE

En el informe de seguimiento de la AOD de 2014 la ejecución del MAEC figura en un 37%. Eso se debe principalmente a la no ejecución de los recursos previstos para ayuda reembolsable, estando dotado el FONPRODE en ese año con más de 200 millones de euros del que se ejecutó menos del 50 por ciento. Problemas en su concepción, en su marco normativo, demasiado rígido y complejo, en la necesidad de evitar el impacto en déficit, en cambios e interpretaciones muy restrictivas, en la falta de capacidades en la Agencia, entre otros factores, han impedido el haber podido optimizar esa fuente de recursos disponibles que hubieran podido marcar una diferencia en la tendencia de la AOD estos años. Las dudas de los órganos supervisores con respecto a los fondos y cuentas fiduciarias que se utilizaron al principio, dejó al FONPRODE limitado en esta etapa a realizar préstamos de Estado a Estado con garantía soberana. Ello supone largos procesos de complejas tramitaciones parlamentarias, como resultó en los casos de El Salvador y Paraguay. También, el que los porcentajes ejecutados sean bajos por las limitadas capacidades de endeudamiento de los países y los criterios restrictivos para aprobar nuevas operaciones.

La limitación de las capacidades y experiencia de la AECID en la ejecución de cooperación reembolsable hizo necesaria esa asociación a instituciones financieras internacionales, como los Bancos de Desarrollo, cuya cartera en América Latina se nutre básicamente de créditos concesionales. Como hemos señalado, se lograron avances identificando operaciones en El Salvador, Paraguay y Ecuador, y otras dos en materia de agua y saneamiento en Paraguay y Panamá. Si bien, para el futuro, **resulta necesario plantearse la concepción y regulación del FONPRODE**. Eventualmente se podría estudiar la posibilidad de crear un Banco de Desarrollo de la misma naturaleza que las instituciones con las que cuentan las cooperaciones de nuestro entorno, como la francesa o alemana, que manejan carteras de más de 1.000 millones de euros en créditos en América Latina.

Esa transformación también tendría que hacer posible trabajar en países en los que hasta ahora no se ha podido dado que por sus mayores fragilidades no eran elegibles. Bolivia, Nicaragua, Honduras, por ejemplo, son países en los que están trabajando otros donantes y otras IFIs con cooperación reembolsable y que son elegibles para LAIF. La posibilidad de identificar operaciones en ellos vía FONPRODE permitiría que nuestra AOD aumentara muy considerablemente, en línea con las grandes necesidades de los que son los países con mayores índices de pobreza del continente, junto con Haití, y prioritarios de nuestra Cooperación.

También convendría corregir en el futuro la actual restricción del IV Plan Director que, al abogar por concentrar los recursos en los países prioritarios, hace que los no prioritarios puedan quedar privados de este instrumento, para el que tienen sin duda mayores capacidades, y representan el lugar central de las carteras de otros donantes como es el caso de Brasil y México.

4. COOPERACIÓN DELEGADA Y PROGRAMACIÓN CONJUNTA

Si el Fondo del Agua nos dio músculo financiero en una etapa de escasez de recursos, la cooperación delegada se demostró, también, una fuente importante de recursos, provenientes de la UE, para ser ejecutados por nuestras Oficinas de Cooperación. Más allá del aporte de recursos, esto vino a significar la puesta en marcha de una relación estratégica con DEVCO como hasta entonces no se había conocido. Pero la cooperación delegada planteaba, y plantea, importantes retos. ¿Cómo adaptar nuestros procedimientos a los de la UE y como agilizarlos? ¿Qué división de trabajo debe establecerse entre las oficinas en terreno de la UE y las de la AECID? ¿La estructura de recursos humanos de nuestras OTCs puede hacer frente a estos nuevos retos? Por otro lado, puesto que la cooperación delegada exige que hagamos algún aporte nacional a los programas de cooperación delegada, en un escenario de escasos recursos ¿no corríamos el riesgo de subordinar nuestra cooperación a la comunitaria?

4.1. AECID, AGENCIA CLAVE DE LA COOPERACIÓN DELEGADA DE LA UE EN AMÉRICA LATINA

Si hay una alianza que se ha intensificado en esta etapa es la establecida con la Unión Europea (UE). En 2011 la AECID superó el proceso de acreditación de la Comisión Europea que le permitía ser elegible para la delegación de fondos. Se trata de recursos del presupuesto comunitario (a su vez financiado por los Estados Miembros), que la UE transfiere a una agencia de desarrollo para su implementación en los países prioritarios de la cooperación europea. Como se señala en el cuadro sobre la definición de la cooperación delegada, se busca con ello aprovechar las ventajas comparativas que la agencia a la que se le asignan los recursos puede tener en la implementación de ese programa, al tiempo que se reducen los costes de transacción, promoviendo una gestión más eficaz de los recursos y facilitando la interlocución de los países receptores.

¿QUÉ ES LA COOPERACIÓN DELEGADA?

“Modalidad de provisión de AOD en la que una o varias agencias (donantes silenciosos) encomiendan a otra (donante líder) la realización de la totalidad o parte de las actividades que involucra la ayuda [...]

*Es una forma de utilizar las ventajas comparativas de los donantes y reducir los costes de transacción, promover una distribución de recursos eficaz y evitar al gobierno socio la multiplicación innecesaria de negociaciones y reuniones informativas” **

* def. Glosario de Términos de Eficacia de la Ayuda en la Cooperación Española

Esta modalidad de implementación fue por ello incorporada en la Agenda de la Eficacia de la Ayuda y defendida por la cooperación europea que la incluyó en la Agenda por el Cambio. Desde

la Dirección de Cooperación al Desarrollo (DEVCO) de la Comisión Europea ha aumentado el interés por esta modalidad para la ejecución de parte de su programación en los países prioritarios, con el objetivo de aumentar el impacto de la ayuda europea con proyectos que, agencias europeas puedan ejecutar junto con las autoridades nacionales. Los organismos multilaterales o agencias no europeas pueden ser también elegibles para la cooperación delegada, pero DEVCO está priorizando en los últimos años a las agencias europeas que ofrezcan mejores condiciones y capacidades para ejecutar esos programas.

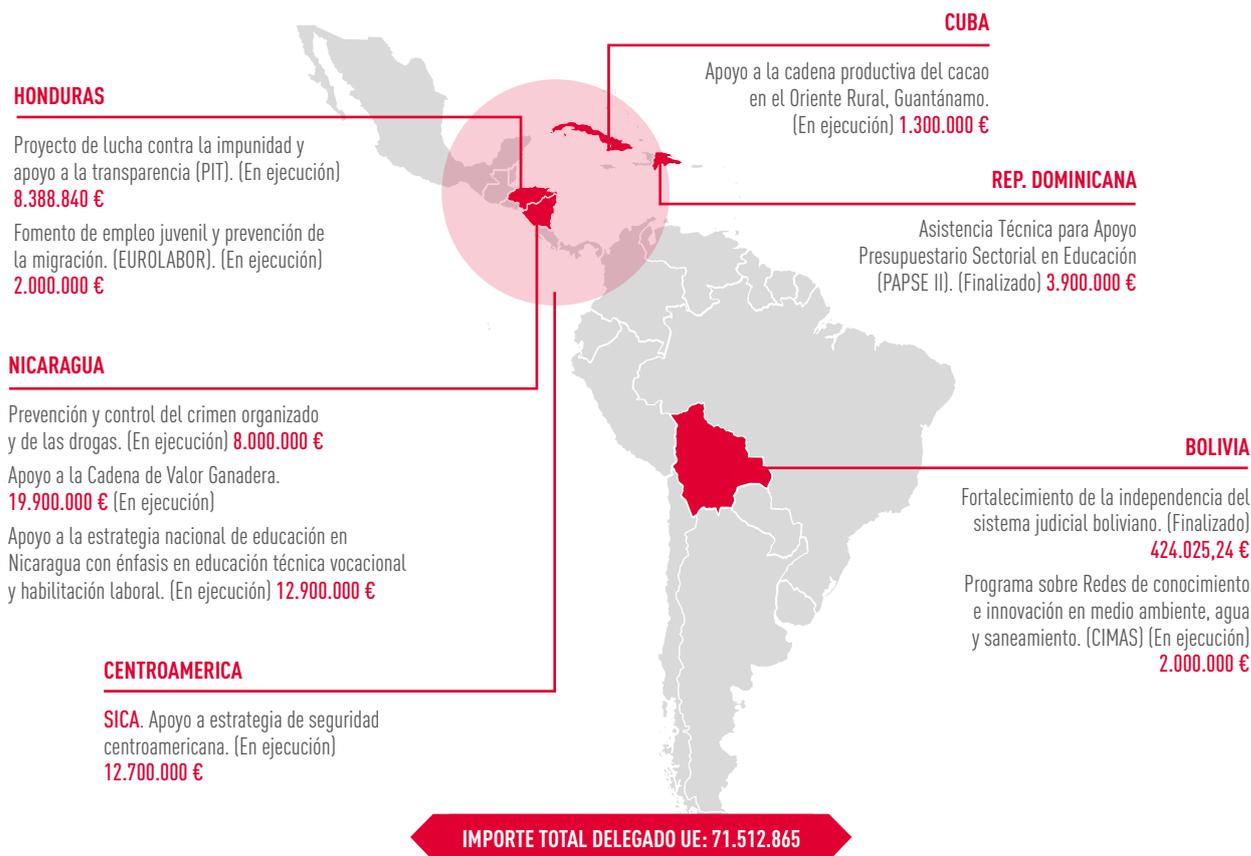
En ese sentido, la AECID se ha erigido en una agencia clave para la ejecución de los programas europeos en América Latina, dotados de elevados presupuestos y un limitado personal desplegado en las Delegaciones de la UE en esa región que permitiera su ejecución por estas. La trayectoria de más de treinta años de la CE en Latinoamérica y su ventaja comparativa en ámbitos como agua y saneamiento, educación, seguridad y gobernabilidad, la convierten en una de las cooperaciones europeas más idóneas y relevantes para la ejecución de la cooperación delegada de la UE.

Otros factores también intervienen en esa ventaja comparativa de la AECID, como es el caso de su forma de trabajar, de la mano de las instituciones de los países socios, a los que se acompaña en la ejecución de sus prioridades nacionales, a partir de las que se definen las prioridades de la CE en ese país y que se identifican conjuntamente en los Marcos de Asociación País. Eso conduce a que en algunos casos sean las propias autoridades nacionales las que trasladen a la UE su preferencia para trabajar con España y que sea la AECID la agencia que ejecute la cooperación delegada europea.

También ha sido para ello importante contar con el amplio despliegue de la CE en la región. En ese sentido, la decisión de mantener abiertas 16 OTCs en América Latina, decisión que fue muy difícil de defender y mantener en el contexto de la grave crisis económica sufrida y de la consecuente drástica reducción de recursos para la CE, ha resultado finalmente una ventaja a la hora de ser elegibles para la cooperación delegada. ***El contar con equipos profesionales en nuestras oficinas cuyo trabajo es reconocido por las autoridades de los países socios y los funcionarios de la UE de las Delegaciones en el terreno, ha sido un factor determinante para que en la mayoría de los casos, los países reclamaran que fuera España el país que ejecutara el programa europeo.*** También hay que tener en cuenta la salida de la región de gran parte de cooperaciones europeas, lo que hacía más visibles las capacidades y ventajas comparativas de la CE.

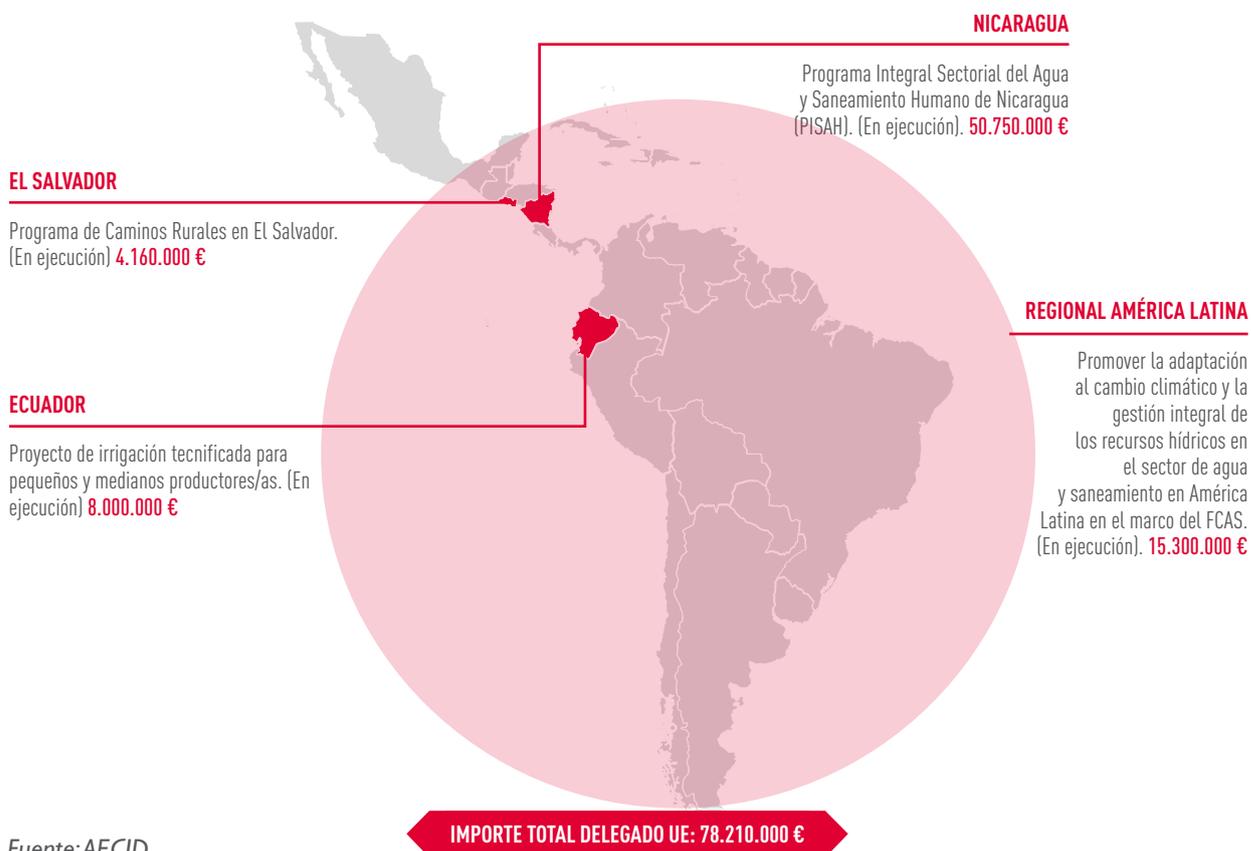
De este modo, la elegibilidad alcanzada por la AECID en 2011 y el reconocimiento a nuestra trayectoria y labor de acompañamiento a lo largo de más de un cuarto de siglo por parte de nuestros socios latinoamericanos y de la propia UE, están en el origen de la firma de trece Acuerdos de Delegación con la Comisión en el periodo 2012-2016. El resultado es que esos acuerdos, en países prioritarios de la CE y en el marco de las prioridades acordadas con ellos en nuestros MAPs, ***representan una cartera de casi 150 millones de euros que beneficiarán a países latinoamericanos a partir de la gestión de la AECID. Con esa cartera la DCALC llegó a gestionar el 40% de los fondos delegados de la UE en Latinoamérica.*** Hemos reconducido con ello, al menos en América Latina, el predominio abrumador que la cooperación alemana detenía como beneficiaria de los programas de cooperación delegada.

Gráfico 4. Operaciones de Cooperación Delegada en América Latina 2012-2016



Fuente: AECID.

Gráfico 5. Operaciones de blending-LAIF en América Latina 2012-2016



Fuente: AECID.

No cabe desconocer tampoco que como hemos señalado más arriba, la CE ha podido reducir el impacto de la caída de presupuesto a través de los recursos de la cooperación delegada, como se mencionó también en relación con el FCAS. De hecho, contrariamente a lo que pueda pensarse, algunas de nuestras Oficinas de Cooperación, como puede ser la de Nicaragua, nunca han dispuesto de tantos recursos financieros como durante este período. Asimismo, más de la mitad del presupuesto gestionado por la DCALC en los últimos tres años proviene de fondos delegados. Por ello, también es importante tener en cuenta que **la cooperación delegada no puede convertirse permanentemente en la válvula de salvación que amortigüe la necesaria toma de conciencia de una urgente recuperación de la AOD española.**

Gráfico 6. Presupuesto AECID 2016



Fuente: AECID.

Gráfico 7. Presupuesto DCALC 2016



Fuente: AECID.

Por otro lado, participar en operaciones de cooperación delegada suele implicar la co-financiación por parte de la Agencia que implementa la delegación, en este caso la AECID. Eso tiene un efecto positivo, en la medida en que se facilita la coordinación de nuestra cooperación con la UE pero a la vez, máxime cuando los recursos bilaterales son tan escasos, nos condiciona nuestro propio programa bilateral, dejándonos con menos recursos para intervenciones en las que tenemos un interés bilateral pero no aparecen incluidas en el programa-país de la UE. Es necesario, bilateralmente, contar con recursos suficientes que permitan apalancar operaciones de cooperación delegada, pero a la vez, mantener nuestro programa bilateral (que en última instancia estará sometido a la coordinación de la programación conjunta, como veremos más adelante).

4.2. EL RETO DE ADAPTAR LOS PROCEDIMIENTOS

Este nuevo instrumento nos ha llevado a un proceso de aprendizaje, adaptación y revisión de procedimientos que habrá que ir evaluando y perfeccionando en los próximos años en estrecha colaboración con todos nuestros socios.

En el marco de este proceso de aprendizaje, desde la DCALC se organizó una mesa redonda en la Casa de América para, junto algunos de los actores con los que trabajamos en el marco de esta modalidad (como nuestras contrapartes en terreno y la Dirección de DEVCO América Latina y el Caribe), poner en valor ese trabajo conjunto y debatir sobre sus ventajas y retos de futuro. Tanto la experiencia vivida hasta ahora, gestionando proyectos con este nuevo instrumento, como la opinión de los distintos actores que estuvieron representados en el acto, nos reafirman que la cooperación delegada es una oportunidad para trabajar hacia una cooperación más eficaz, favoreciendo la armonización entre donantes, la división del trabajo, la disminución de costes de transacción. Ofrece soluciones frente a la fragmentación de la ayuda y la limitada capacidad de absorción de algunos receptores. Como afirmó en ese acto el Viceministro de Educación de República Dominicana, Víctor Sánchez, con quien se está desarrollando una operación de cooperación delegada en materia de educación, “la cooperación delegada tiene un efecto multiplicador ya que suma esfuerzos y ayuda a conseguir mayores resultados”.

Gráfico 8. Oportunidades y retos de la Cooperación Delegada



Fuente: AECID.

Pese a esas ventajas y oportunidades, este instrumento también ha supuesto un gran reto para la CE puesto que implica una adaptación a los procedimientos de la UE, una revisión de nuestros propios instrumentos y una doble rendición de cuentas nacional y europea que no siempre es un camino fácil. Desde DCALC se ha llevado a cabo estos años una extraordinaria labor para adaptar nuestros procedimientos a esa nueva modalidad. Para ello se inició una estrecha colaboración con la Dirección de América Latina y el Caribe de DEVCO, con encuentros regulares a nivel de dirección y técnico a través de los que ir entendiendo y ajustándonos a las obligaciones derivadas de la cooperación delegada e intentar que la carga administrativa no suponga un retraso a los proyectos.

Igualmente, se creó la figura de una coordinadora que tuviera la visión global e interlocución de la cooperación delegada en la DCALC y de su coordinación internamente con otras unidades claves como la Secretaría General de la AECID y el Gabinete Técnico, y con las Oficinas en el terreno. Como parte de ese esfuerzo y trabajo se desarrolló un manual de orientaciones para la gestión de las operaciones de cooperación delegada⁸ que ordena y sistematiza los procedimientos necesarios para la gestión de esas operaciones por parte de la DCALC y que como ocurrió con el caso del Protocolo para la gestión de APPDs podría ser guía para el manual de gestión de la cooperación delegada de la Agencia.

En todo caso, siguen existiendo dificultades y lagunas a la hora de gestionar la cooperación delegada. En buena medida **se debe a la existencia en la Agencia de unos procedimientos y normativas no adaptados a las nuevas necesidades que plantea la gestión de subvenciones en el ámbito de la cooperación al desarrollo, y de las que la cooperación delegada es solo un ejemplo.** Aunque el Real Decreto 794/2010, de 16 de junio, por el que se regulan las subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación internacional supuso un avance, son muchas las cuestiones no cubiertas, como la cooperación delegada, o que han resultado inadecuadas para la cooperación al desarrollo que se mantiene con Estados, como los intereses de demora, por poner sólo algunos de los ejemplos más notorios. **Por ello, será necesario de cara al futuro instar cambios normativos que permitan contar con unos procedimientos más flexibles y adaptados a los requisitos de la cooperación delegada.**

ORIENTACIONES PARA LA GESTIÓN DE ACUERDOS DE DELEGACIÓN

Dirección de Cooperación con América Latina y el Caribe
Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo



 Cooperación Española

Fuente: AECID.

⁸ http://bibliotecadigital.aecid.es/bibliodig/pub_aecid/es/catalogo_imagenes/grupo.cmd?path=1009092&texto_busqueda=

4.3. LA COOPERACIÓN DELEGADA COMO INSTRUMENTO DE LA PROGRAMACIÓN CONJUNTA

Un efecto muy relevante de la cooperación delegada es que nos permite anclar cooperaciones con otros Estados Miembros. Por ejemplo, de Estados Miembros que no tienen capacidad propia de trabajar en un sector o no tienen presencia física en un país. Fue el caso de Luxemburgo que nos delegó la gestión de su financiación en temas de agua en Nicaragua reconociendo nuestro valor añadido en ese ámbito. También Bélgica nos delegó fondos en Perú para apoyar a la Defensoría del Pueblo.

La Programación Conjunta sería la plataforma idónea para identificar operaciones de cooperación delegada, a partir de la división de trabajo que se establezca entre la UE y sus Estados Miembros, haciendo posible ese anclaje de recursos de otros países europeos. Por medio de la Programación Conjunta, la UE promueve que las cooperaciones de la Comisión y los Estados Miembros presentes en un país realicen una planificación coordinada y unificada de sus prioridades de forma que se contribuya a una mayor eficacia de la ayuda mediante al armonización de donantes y en última instancia a reforzar la unidad y visibilidad de la UE.

Actualmente hay en curso siete ejercicios de Programación Conjunta en América Latina y el Caribe (Haití, Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador, Bolivia y Paraguay), que lanzó la UE en el encuentro que tuvo lugar en nuestro Centro de Formación de Antigua en enero de 2014. Sería necesario que los avances en esos ejercicios ayuden a identificar la cooperación delegada de una forma ordenada y previsible, **constituyéndose en herramienta para apalancar recursos a partir del reconocimiento de una ventaja comparativa y favoreciendo con ello que pueda darse un retorno parcial de cooperaciones que abandonaron la región.**

Gráfico 9. La Programación Conjunta



Fuente: AECID.

5. LAS ALIANZAS PÚBLICO PRIVADAS PARA EL DESARROLLO (APPDs)

El sector privado está llamado a jugar un rol creciente en la cooperación al desarrollo y, considerando la presencia empresarial española en América Latina, el potencial es enorme. Ese rol del sector privado provoca, sin embargo, algunas resistencias. Todo ello nos planteaba diversos retos y dilemas. ¿Cómo compaginar los intereses y procedimientos de la administración pública y del sector privado? ¿Cómo superar las resistencias de diversos sectores del mundo de la cooperación opuestos al rol de las empresas? ¿Cómo incorporar a las ONGDs en estas nuevas alianzas?

5.1. INCORPORANDO AL SECTOR PRIVADO EN LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO

Otro de los factores de cambio de esta etapa ha sido el impulsar y organizar la colaboración con el sector privado, buscando su alianza para acompañar el proceso de desarrollo de los países en los que se encuentran también presentes, reforzando su compromiso con las políticas públicas dependientes de las Administraciones de esos países, conscientes de que la estabilidad, la seguridad jurídica y contar con instituciones fuertes son también elementos beneficiosos para las empresas.

Los retos que planteaba incorporar al sector privado, más allá de su tendencia a trabajar en solitario, emanaban de (1) la ausencia de procedimientos estandarizados para identificar, formular y poner en marcha una APPD; (2) la necesidad de armonizar conceptos y objetivos entre la administración pública y el sector privado; (3) superar las resistencias de determinados sectores de las políticas de desarrollo contrarias a este rol creciente del sector privado; (4) incorporar en determinados casos a las ONGDs a estas APPDs

Desde la DCALC había un especial interés en profundizar en la relación con el sector privado dado el enorme despliegue de la empresa española en América Latina, un despliegue que en gran medida venía acompañado de una actividad de Responsabilidad Social Corporativa (RSC), con la



Fuente: AECID.

que se podían identificar coincidencias con respecto a nuestra agenda de cooperación en la región.

En ese sentido, y a la vista de que se estaban produciendo ya algunas experiencias de APPDs en México, y algún otro país, comenzamos a trabajar, como decíamos al comienzo, en la definición de una hoja de ruta para la identificación y aprobación de APPDs. Elaboramos un protocolo que determinaba los criterios y pasos necesarios para posibilitar la constitución de una APPD. Tras el ejercicio de coordinación interna liderado por la Unidad de Empresa y Desarrollo de la AECID ese protocolo inicial se convirtió en el Protocolo AECID para la gestión de APPDs⁹.

5.2. MÉXICO, LABORATORIO DE APPDS EN AMÉRICA LATINA

Paralelamente a esa labor organizativa y metodológica, impulsamos esa colaboración con el sector privado español tan presente en los países latinoamericanos sobre la base de las prioridades ya fijadas.. México ha sido en buena medida el laboratorio de APPDs de la Agencia en esta etapa. Contamos con una decena de intervenciones en esta modalidad, siendo uno de los aspectos más relevantes el que en varias de las intervenciones vamos por segundas y terceras fases con lo que se pone de manifiesto el interés mutuo de mantener y profundizar la relación.

Ese es el caso, por ejemplo, de la intervención “Luz en Casa Oaxaca”. La AECID, junto con la Fundación ACCIONA Microenergía, la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) y el Gobierno de Oaxaca, está desarrollando este proyecto con el que se facilita el acceso a fuentes de energía renovable fotovoltaica a poblaciones aisladas del que es uno de los Estados más pobres de México que no han sido electrificadas. Gracias a “Luz en Casa Oaxaca”, que se encuentra actualmente en su tercera fase, más de 7.000 familias contarán con paneles fotovoltaicos en sus viviendas que les permitirán tener electricidad, mejorando sus condiciones de vida. Esta APPD fue incluida como ejemplo por UNESCO en su publicación “Buenas Prácticas en energías renovables y sostenibles - 2013”. El éxito de la intervención responde en gran medida a esa combinación pública privada, en la que al interés de las instituciones mexicanas por mejorar la situación de poblaciones en condiciones de extrema pobreza, se une la experiencia y conocimiento de una empresa especializada en energías renovables, siendo el rol de la AECID el de facilitar ese encuentro entre entidades públicos y privados, impulsarlo y articularlo, de forma que se puedan obtener resultados de desarrollo que sean sostenibles en el tiempo.

También en México, se han puesto en marcha otras actuaciones con empresas españolas. Con Gas Natural Fenosa estamos en la segunda fase de una APPD cuyo objetivo es la formación de técnicos en instalaciones de gas, agua y electricidad. Por un lado se favorece la inserción laboral de los beneficiarios de ese programa, lo que es de interés del Gobierno mexicano, mientras que por otro, la empresa tendrá acceso a un colectivo cualificado para sus inversiones en México. De nuevo, esa alianza pública privada reporta beneficios para ambas partes facilitando esa asociación con la empresa, el conocimiento y experiencia en ámbitos técnicos y tecnológicos que requieren las instituciones públicas. Por su parte, la

⁹http://intercooconnecta.aecid.es/Documentos%20de%20la%20comunidad/Protocolo_APPD.pdf

intervención con NH Hoteles “Binomios creativos” ha facilitado la comercialización de productos artesanales oaxaqueños.

Paralelamente, también estamos trabajando con el sector empresarial mexicano. AECID está desarrollando junto con AMEXCID este tipo de colaboraciones como el programa “Ruta Don Vasco” en el Estado de Michoacán para profesionalizar a pequeños oferentes locales de servicios turísticos, mayoritariamente indígenas, y rehabilitar viviendas en zonas indígenas con material local. En Oaxaca, con apoyo de la Fundación del Empresariado en México y otras Fundaciones e instituciones mexicanas, estamos impulsando la creación de una plataforma comercial común para favorecer la generación de ingresos de empresas comunitarias oaxaqueñas.

Las experiencias que estamos adquiriendo en México convierten a este país en laboratorio de ideas y buenas prácticas sobre APPDs que hemos intentando replicar en otros países de la región. En Perú contamos con la primera APPD que identificó la CE, concretamente en Acobamba, y en la que participan también ONGDs españolas (Ayuda en Acción, Entreculturas, Fundación Ecología y Desarrollo y Alianza por la Solidaridad). Sin embargo, se trata de una intervención en la que el grueso de la financiación la proporciona AECID frente a las intervenciones en México en las que la financiación de AECID es de media el 40%, aportando también AMEXCID fondos directamente con el objetivo de lograr la paridad. En Colombia también se están llevando a cabo actuaciones de colaboración con el sector privado, así como en Panamá y Costa Rica.

Tabla 3. Alianzas Público Privadas para el Desarrollo (datos primer semestre 2016)

PAÍS	NOMBRE PROYECTO	SOCIOS PÚBLICO PRIVADOS	
		SOCIOS LOCALES	SOCIOS ESPAÑOLES
COLOMBIA	Programa ERICA “España y sus Regiones Intercambian Conocimiento con Antioquia”	Gobernación de Antioquia, Alcaldía de Medellín, Caja de Compensación Familiar COMFAMA, Universidad de Antioquia y Universidad EAFIT	CEEI Asturias, Fundación CTIC Asturias, Laboratorio Interprofesional Lácteo de Asturias (LILA), CEEI Castilla y León, Universidad Politécnica de Valencia, Universidad de Santiago de Compostela, Universidad Pompeu Fabra, Fundación CETMAR y Barcelona Activa
	Programa DIRENA “Programa de Desarrollo con Identidad regional entre España y Nariño”	Gobernación de Nariño, Alcaldías de Pasto y Tumaco, Red de Universidades UREL, Universidad de Nariño, Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA, Cámara de Comercio de Pasto y Agencia de Desarrollo Local de Nariño – ADEL	CEEI Asturias, Fundación CETMAR, Instituto Murciano de Investigación y Desarrollo Agrario y Alimentario (IMIDA), Instituto de Productos Lácteos de Asturias (IPLA-CSIC) y Valnalón

PAÍS	NOMBRE PROYECTO	SOCIOS PÚBLICO PRIVADOS	
MÉXICO	“Fortalecimiento de una estructura innovadora de comercialización de empresas comunitarias oaxaqueñas”	Gobierno del estado de Oaxaca, municipios del estado y la SEMARNAT.	
	“Luz en Casa Oaxaca. Fases I,II y III”	Gobierno del estado de Oaxaca	Fundación Acciona Microenergía (ACCIONA)
	“Impulso para la inserción laboral. Profesionalización en gas natural, electricidad y agua”	AMEXCID y la Delegación de Cuauhtémoc del gobierno del Distrito Federal	Fundación de Gas Natural Fenosa
	“Binomios Creativos: Artesanos + Diseñadores, fortalecimiento empresarial y comercialización”	AMEXCID y el Centro de diseño de Oaxaca	NH Hoteles
	Programa de rehabilitación de vivienda tradicional en la Ruta Don Vasco. Fase I y II	AMEXCID, Gobierno de Michoacán y la Universidad TEC de Monterrey	Junta de Andalucía
	Micro-franquicias para personas de bajos recursos como canal alternativo de comercialización para PYMES en DF	AMEXCID, Fundación para el Desarrollo Sostenible (FUNDES) y la pyme mexicana Yolcan	
	Del aprovechamiento de resina de pino, al desarrollo sustentable en la Selva Zoque de Oaxaca	AMEXCID, Fondo Comunitario Oaxaca, la Alianza WWF-Fundación Carlos Slim, Fundación ADO, y el gobierno del estado de Oaxaca	
	Generación de condiciones para el desarrollo de comunidades indígenas de la Chinantla	Fundación Grupo Modelo, AMEXCID y Fondo para la Paz	
PANAMÁ	Plataforma de Comunicación y de divulgación científica en materia de cambio climático	Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático de México (INECC) y el Museo Interactivo de Economía (MIDE)	
	“Fomento del mercado nacional de productos orgánicos certificados públicamente en Panamá”	Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), Asociación Panameña de Agricultura Orgánica (APAO), Cooperativa la Esperanza de los Campesinos, Grupo Riba Smith (Cadena de supermercados), Tienda Orgánica (supermercados ecológicos)	
PERÚ	“APPD - Alianza de empresas sin pobreza”	SUMARSE/Red local de Pacto Global, Universidad Pública UDELAS, Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU)	Gas Natural Fenosa
	Alianza Pública Privada para el Desarrollo y fortalecimiento institucional y de capacidades de la provincia de Acobamba	Fundación Fe y Alegría, Manuela Ramos, Financiera Confianza, Alcaldía provincial de Acobamba, alcaldías distritales de Acobamba, Caja, Maracas y Pomacocha, y Mancomunidad de Qapac Ñan	Telefónica, Fundación Microfinanzas BBVA, Grupo Santillana, Ayuda en Acción, Entreculturas, Fundación Ecología y Desarrollo y Solidaridad Internacional (Alianza por la Solidaridad)

Fuente: AECID.

5.3. LOS RETOS POR DELANTE

Nuestros países socios en América Latina y el Caribe, especialmente los que han alcanzado un mayor nivel de renta en los últimos años, nos están demandando un nuevo modelo de cooperación en el que se intensifique la transferencia de conocimiento y la colaboración en el ámbito de la empresa, la ciencia y la tecnología. En ese nuevo esquema, la alianza con el sector privado adquiere una especial relevancia, especialmente a la vista del amplio despliegue de las empresas españolas en Latinoamérica. Su compromiso, junto con el del empresa-

riado local, de contribuir al desarrollo de los países, de respaldar la mejora de las políticas públicas y los servicios sociales para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones de esos países, no solo es bienvenido sino que debería incentivarse. En ese sentido, tiene que ser un objetivo de la política de cooperación española el trabajar también con ese actor.

Desde Busán hasta la Agenda 2030 se reconoce el rol esencial que tiene que jugar también el sector privado en la promoción del desarrollo. Además, esa alianza se vuelve esencial si la demanda que nos llega de los países socios se especializa y concreta en nuevos objetivos como el conocimiento técnico, la innovación tecnológica y otros aspectos propios del ámbito empresarial, que resultan prioritarios en un momento en el que se busca mejorar la competitividad de sus economías, su diversificación y productividad para facilitar el crecimiento económico y la creación de empleo. Con las actuales restricciones presupuestarias, esa asociación con el sector privado supone también una entrada adicional de recursos para respaldar las intervenciones de cooperación al desarrollo.

Por su parte, la asociación con la CE, ayuda a la empresa española a abrir un canal de comunicación institucional de su interés para el desarrollo de sus actividades en el país socio. También facilita a la empresa abordar cuestiones sensibles como la relación con las comunidades indígenas en cuyos territorios puedan tener lugar sus inversiones. Para ello, desde el Programa de cooperación con los pueblos indígenas, que se gestiona desde DCALC, se organizan talleres sobre la consulta previa que, en el marco del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, tiene que hacerse a las comunidades indígenas que puedan verse afectadas por actividades desarrolladas en sus territorios. En esos talleres, en los que se promueve una presencia tripartita de las comunidades, el sector privado y las instituciones estatales, y de los que se han celebrado varios encuentros (en el ámbito andino, en Colombia, en Guatemala, entre otros), han participado empresas españolas como Repsol, Ferrovial, Acciona o FCC.

Sin duda, como en todo proceso que comienza, se plantean una serie de retos en los que tendríamos que concentrarnos para que esta alianza con el sector privado resulte beneficiosa y tenga el impacto que deseamos. Para ello es necesario avanzar en una serie de aspectos. En primer lugar los de carácter procedimental, dado que el proceso de constitución de una APPD tendría que resultar más ágil y no demorarse demasiado en el tiempo, en la medida en que la complejidad del proceso dificulta y desincentiva la constitución de estas asociaciones con actores de distinta naturaleza y forma de actuar.

En el marco de esos aspectos metodológicos, es importante también profundizar en el seguimiento de esas intervenciones para evaluarlas y valorar cuál es su impacto y los resultados de desarrollo alcanzados. Del mismo modo, es importante asegurar una participación paritaria entre los distintos actores, de forma que no sea la AECID la que aporte la mayor parte de la financiación, y todas las partes tengan interés y voluntad en participar.

Existen otra serie de retos de carácter más estratégico, como es la necesidad de un mayor impulso político a esta modalidad. ***La amplia presencia de la empresa española en América Latina, con importantes programas de RSC, debería facilitar la identificación de APPDs en esta región. Sin embargo, y frente a otros donantes occidentales, esta modalidad sigue siendo muy marginal en nuestra política de cooperación.*** Con ese mayor impulso político se favorecería colaboraciones con empresas que cuentan con

un importante despliegue en la región, pero que tienen centralizados sus programas de RSC desde España donde se toman las decisiones.

La reciente colaboración de AECID con ICEX para desarrollar la colaboración con el sector privado, resulta también esencial para favorecer esa sensibilización mutua sobre la importancia de este instrumento ante los nuevos retos que se plantean en la política de cooperación y con la nueva Agenda 2030. Ese mayor conocimiento y sensibilización del instrumento es también importante de cara a las ONGDs. Algunas, españolas y locales, ya participan en varias de las intervenciones, pero sigue habiendo algunas resistencias.

La Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que hace un llamamiento a todos los actores para colaborar en su consecución, constituye una oportunidad para seguir potenciando la incorporación del sector privado empresarial en la política de cooperación al desarrollo. Como aliado en este esfuerzo colectivo, favoreciendo su participación en alianzas incluyentes, que permiten el apalancamiento de recursos públicos y privados, y la complementariedad de las funciones de los diferentes actores.

6. LA GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO

La Cooperación Española tiene una larga historia en el ámbito de la transferencia de conocimiento a través de los programas de formación de funcionarios que se llevan a cabo en los Centros de Formación en América Latina. Los dilemas que el sistema nos planteaba tenían que ver con los procedimientos para determinar la oferta de formación. Los muchos años de experiencia han llevado a organismos de la administración pública española a especializarse en ciertos cursos pero ¿la oferta de formación es la más adecuada a las necesidades de la región? ¿No deberíamos poner en marcha un proceso de identificación donde pese más la demanda de los países de la región? ¿Por otro lado, esta formación debe ser destinada siempre a los funcionarios? ¿La administración española debe ser la única fuente de formación, desconociendo la capacidad de oferta de la Universidad, de organismos internacionales especializados? Pero, esta apertura ¿no corre el riesgo de dispersar el programa?

Por otro lado, en la época actual ¿tiene sentido una oferta de formación exclusivamente presencial? ¿Cómo aprovechar las nuevas tecnologías de la comunicación? Y ¿no abren estas nuevas tecnologías posibilidades de ir más allá de la formación puntual para crear mecanismos y procesos continuos de consulta y asesoría? ¿No había llegado el momento de dar un salto de calidad hacia un auténtico programa de gestión del conocimiento que coloque a la AECID en una posición de liderazgo? Pero, ¿es posible llevar a cabo esta reforma en un contexto de restricción presupuestaria?

6.1. UNA APUESTA POR LA GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO

En los entonces 25 años de su existencia, la AECID realizó en América Latina innumerables intervenciones y programas que de acuerdo con su ciclo natural, nacieron, se desarrollaron y se cerraron. Las lecciones aprendidas en ese proceso han sido enormes y sin embargo no ha habido un ejercicio sistemático de recopilación de esas lecciones más allá de los análisis de impacto que periódicamente se realizan. Parte de la historia de la AECID y de su capacidad de acompañar y transformar en América Latina se estaba perdiendo.

Por otro lado, a través de sus centros de Formación, la CE ha realizado una inmensa labor de formación a funcionarios públicos latinoamericanos que en determinadas materias se han formado en estos centros de formación en lo que ha sido, sin duda, el ejercicio de más alcance y más ambicioso de generar contactos y sinergias entre la administración española y las administraciones latinoamericanas.

¿Se podía recuperar todavía parte, al menos, de esas lecciones aprendidas? ¿El programa de formación de la AECID debía reformularse de acuerdo a la nueva demanda, nuevos actores y muy especialmente a las nuevas tecnologías?

Para conseguir el primero de estos objetivos nos propusimos organizar una serie de encuentros temáticos en los centros de Formación que recopilaran y reflexionaran sobre nuestra historia de cooperación.

La organización de los encuentros con los que quisimos celebrar los 25 años de la AECID resultó extremadamente compleja en la medida en que la CE apenas tenía la memoria de lo realizado en esos años. Apenas se había medido el impacto de las intervenciones. Apenas se conocían los resultados alcanzados. En líneas tan significativas, como la de la formación que los funcionarios españoles llevaban más de 20 años impartiendo en los Centros de la CE en América Latina, lo único que conocíamos eran datos cuantitativos: que en torno a 100.000 funcionarios latinoamericanos habían sido capacitados en el marco de ese programa de formación llamado PIFTE (más allá de que pudiéramos reclamar también un porcentaje en la mejora global que había experimentado la situación regional y a la que podrían haber contribuido esos programas de apoyo a las instituciones públicas latinoamericanas).

Se ponía por ello de manifiesto la necesidad de mejorar los sistemas de seguimiento y medición, de aprendizaje y conocimiento de nuestra propia cooperación. El dejar constancia de lo que hacíamos y de lo que se conseguía con esa formación. Pero también, el sacar el mayor provecho de ella buscando un mayor impacto a las capacitaciones impartidas. Para ello, las actividades de formación deberían responder a las necesidades planteadas por nuestros países socios y no a la inercia de una agenda de formación que proporcionaban las instituciones públicas españolas a través de las que se implementaba este programa. Y esa orientación a la demanda y no a la oferta, como recomendó la evaluación que se realizó al PIFTE en 2011, suponía también el poder ampliar la relación de oferentes de esa formación para responder a la solicitud de la región de una transferencia de conocimiento y una cooperación técnica cada vez más específica y especializada. Como se decía al principio, tampoco tenía sentido en la era digital no sacar provecho de las nuevas tecnologías para complementar la formación presencial con formación *on line*.

Como consecuencia de todo ello, se diseñó un nuevo programa de formación que incorporaba esos elementos. De esta forma, nació Interconecta, como Plan de Transferencia, Intercambio y Gestión de Conocimiento para el Desarrollo de la Cooperación Española en América Latina y el Caribe, y con los siguientes objetivos: (1) ampliar la oferta de formación, incluyendo la formación que pueden ofrecer organismos internacionales especializados; (2) profundizar la oferta de formación mediante su concentración en determinadas líneas acordes con la demanda, que agrupamos en las llamadas comunidades de conocimiento; (3) generar redes entre los beneficiarios de los programas de formación y contrapartes españolas; (4) e incorporar las nuevas tecnologías especialmente a través de la creación de un centro virtual.

La reforma del PIFTE condujo de esta forma a elaborar ese Plan de Transferencia, Intercambio y Gestión de Conocimiento, que se materializó en un portal virtual que no sólo permita ofrecer formación *on line* sino que se convierta en un instrumento de gestión y transferencia de conocimiento, transformando el modo de trabajo de los Centros de Formación y permitiendo optimizar el conocimiento generado tanto en la propia AECID como en colaboración con los distintos actores de la CE.

Interconecta se constituyó de esta forma en una primera iniciativa de gestión del conocimiento en la AECID, como fue reconocido por el CAD en el Examen de Pares realizado a la CE en 2015.

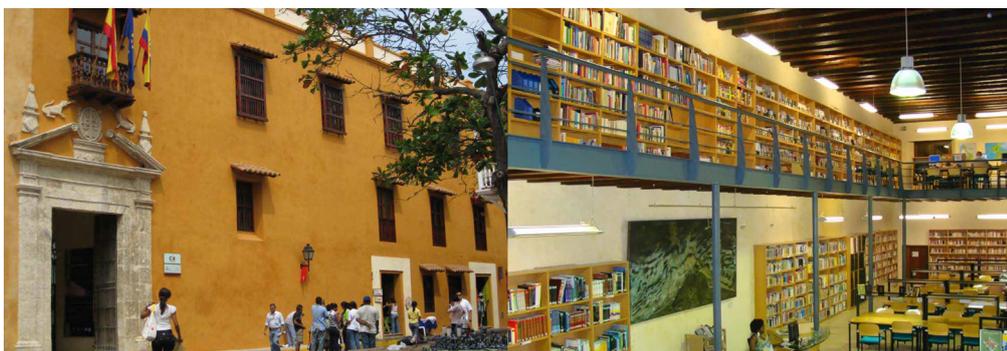
CENTROS DE FORMACIÓN



CF Montevideo



CF La Antigua



CF Cartagena



CF Santa Cruz

Fuente: AECID. *Exposición 25 años cooperando con América Latina y el Caribe*¹⁰

¹⁰ <http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Publicaciones%20AECID/25%20a%C3%BIos%20cooperando%20con%20Am%C3%A9rica%20Latina%20y%20el%20Caribe%20-%20Exposiciones.pdf>

6.2. EL PLAN DE TRANSFERENCIA, INTERCAMBIO Y GESTIÓN DE CONOCIMIENTO DE LA CE EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INTERCOONECTA¹¹

Con Intercoonecta pretendimos poner a disposición de nuestros socios latinoamericanos un conocimiento profesional para apoyar el diseño y desarrollo de políticas públicas con las que las que contribuir a mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, fortaleciendo las instituciones, generando capacidades, compartiendo experiencias a nivel regional.

Para lograr este fin, se llevan a cabo actividades de capacitación y formación técnica especializada, impartidas mayoritariamente por las instituciones públicas españolas. Esas actividades se definen en el marco de las llamadas Comunidades Temáticas de Conocimiento (CTC) que representan las áreas temáticas diferenciadas en las que se trabaja. Las integran las instituciones, entidades y profesionales competentes en esa temática y que definen sus líneas prioritarias, en base a las necesidades planteadas por los países, y las actividades de capacitación con las que se quiere dar respuesta a estas.



(+) Comunidades Temáticas de Conocimiento

Las CTCs suponen por un lado la continuidad de los sectores tradicionales de los programas de formación de la CE en América Latina y el Caribe como Gobernabilidad Democrática, Agua y Saneamiento, Desarrollo Económico, Cultura y Desarrollo, Medioambiente y Cambio Climático, Salud, Género, Desarrollo Rural, Seguridad Alimentaria y Nutrición. Pero también se han incorporado nuevos sectores como Innovación, Juventud, Sociedad Civil, Empresa y Desarrollo, o programas ya consolidados que evolucionan en su formulación, como los Programas con los pueblos indígenas y afrodescendientes o el Programa de Escuelas Taller.

Como hemos señalado, las herramientas a disposición de Intercoonecta para la realización de esas actividades son los cuatro Centros de Formación con los que cuenta AECID en la región ubicados en Cartagena de Indias (Colombia), La Antigua (Guatemala), Montevideo (Uruguay) y Santa Cruz de la Sierra (Bolivia). Adicionalmente, como veíamos, se ha puesto en marcha el Centro Virtual de Conocimiento. Se trata de un portal público que proporciona acceso a todas las actividades formativas y de capacitación que se llevan a cabo por la CE. También se pretende incluir información sobre los productos de conocimiento que se derivan de la ejecución de proyectos y programas

¹¹ http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Publicaciones%20AECID/Plan_INTERCOONECTA.pdf

financiados por AECID en la región. Interconecta supone de esta forma un programa que no solo facilita la transferencia e intercambio del conocimiento, sino también su gestión en la medida en que incorpora un sistema de gestión documental para registrar y sistematizar la documentación generada en las actividades realizadas. Además, cuenta con un aula virtual como plataforma de formación para realizar actividades en línea.



Para su ejecución, Interconecta se apoya en las entidades que proporcionan el conocimiento que se transmite e intercambia. Entre estos socios de conocimiento se encuentran tanto las Administraciones Públicas españolas, como los Organismos Internacionales (multilaterales, iberoamericanos y de integración subregional), las instituciones de los países socios, la sociedad civil, el sector privado o las universidades.

El principal socio en esa labor de formación y capacitación impartida por la CE a lo largo de la trayectoria de PIFTE ha sido la Administración Pública española. Las instituciones públicas españolas tienen un papel muy relevante en el diseño de las programaciones y realizan actividades dirigidas principalmente a las Administraciones Públicas de América Latina.

La CE también mantiene una larga tradición de colaboración con las agencias del Sistema de Naciones Unidas y otros organismos multilaterales como los iberoamericanos, que vienen realizando un aporte sustancial al fortalecimiento institucional de la región. Con Interconecta se ha producido un avance en la coordinación de actividades y un impulso a la gestión compartida del conocimiento al identificar en el marco de la cooperación multilateral de la CE, líneas de formación con organismos especializados de Naciones Unidas o del Espacio Iberoamericano. De esta forma, PNUD, CEPAL, FAO, OEA, así como la SEGIB, COMJIB, OEI, OIJ, OISS, o los organismos subregionales como SICA, o CARICOM, se integran también en Interconecta como socios de conocimiento.

Con Interconecta también se pretende aumentar la presencia y relevancia de las instituciones de los países de la región y sus agencias de desarrollo, que constituyen los actores de referencia para la identificación de necesidades, aportan su experiencia práctica en la región, fomentándose el intercambio de conocimiento y reforzando el enfoque de cooperación sur-sur y triangular. De este forma, se firmó un acuerdo de colaboración con el programa iberoamericano de cooperación Sur-Sur para favorecer que los talleres y reuniones se celebren en el marco del Plan Interconecta, con las facilidades de los Centros de Formación, e incorporando sus productos al portal de gestión del conocimiento de Interconecta.

También se pretende incorporar a otros actores no institucionales, tanto del sector privado (empresas, fundaciones), como de la sociedad civil (ONGDs españolas, organizaciones de la sociedad civil de la región).

El centro virtual de Interconecta permite alojar las redes virtuales que se han establecido en las diferentes temáticas. Se trata de espacios de intercambio y confluencia de participantes, ponentes y conocimiento en torno a una temática concreta, que buscan soluciones a problemáticas comunes, compartir buenas prácticas, fomentar el trabajo en red y seguir contribuyendo en última instancia al fortalecimiento de sus instituciones.

Se componen de las redes de expertos integradas por los profesionales iberoamericanos que participan en las actividades de formación y que mantienen un contacto y canal de comunicación permanente. Creadas a finales de 2004 con la colaboración de la Fundación CEDDET, cuentan actualmente con más de 20.000 participantes. También se favorece la vinculación con las redes de conocimiento constituidas por los expertos de la AECID en cada una de los sectores de cooperación prioritarios y se impulsan desde el Departamento de Cooperación Sectorial de la Agencia. Del mismo modo, Interconecta también incorpora las redes iberoamericanas, que son redes especializadas en sus ámbitos de actuación (Fiscalías, cooperación judicial, cooperación técnica, trasplantes, investigación en salud, protección de datos, entre otros) en las que interactúan funcionarios y altos cargos de las Administraciones Públicas de los países del espacio iberoamericano.

Redes

Las Redes Virtuales son una combinación entre actividad espontánea y dirigida. Por un lado, permiten una continuidad de los enfoques, conocimientos planteados y adquiridos en las actividades de las cuales proceden sus integrantes. Por otro, mantiene las dinámicas de las existentes y potencia en las nuevas una cierta autonomía que permite a sus propios miembros sugerir y generar, con sus propios recursos, nuevas actividades. Las redes constituirán un importante referente a la hora de detectar necesidades de conocimiento para la transferencia o intercambio que puedan orientar actividades de la programación.

 <p>Red de Expertos</p> <p>Red de profesionales latinoamericanos para el intercambio de conocimiento y experiencias cuya finalidad principal es la creación de espacios que contribuyan al desarrollo permanente de los participantes, para obtener un mejor conocimiento de sus colegas iberoamericanos y oportunidades de seguir en contacto, así como un acceso permanente.</p>	 <p>Redes de Conocimiento</p> <p>Constituidas por los expertos de la AECID en cada una de los sectores de cooperación que trabaja. El papel de estas redes es central por la producción de conocimiento para el desarrollo que está en gran parte en sus manos. Son las que tienen el mejor conocimiento de sus colegas iberoamericanos y de referencia en el sector, ya sean nacionales, regionales o...</p>	 <p>Redes Iberoamericanas</p> <p>Son un espacio de intercambio y aprendizaje de ámbito regional, en las que interactúan funcionarios y altos cargos de las Administraciones Públicas de los distintos países socios de América Latina y el Caribe.</p>
--	---	--

En definitiva con Interconecta hemos pretendido mejorar la eficacia y eficiencia de nuestro programa de formación (1) orientado todas las actividades de transferencia de conocimiento a las necesidades de los países recabadas en consultas específicas; (2) integrando esas actividades en programaciones plurianuales; (3) diversificando la naturaleza de las actividades: de las basadas principalmente en la transferencia de conocimiento a otras como los Intercambios de buenas prácticas, como mecanismo que potencia el esquema de cooperación sur-sur o los Laboratorios de ideas, como actividades prospectivas para el trabajo en nuevas líneas; (4) mejorando la apropiación y participación de los países de la región; (5) coordinando la formación de todos los socios de conocimiento de la CE al incorporarlos en un marco de colaboración estable a través de las Comunidades Temáticas; (6) ampliando esos socios de conocimiento, incluyendo al sector privado, la sociedad civil o la Academia; (7) reforzando el papel de los Centros de Formación, como unidades especializadas de gestión de conocimiento de AECID; (8) mejorando la coordinación y seguimiento de las programaciones; y en última instancia, (9) integrando y promoviendo las redes de expertos en las que participantes y ponentes continúan el contacto y el intercambio de conocimiento.

7. LOS PROGRAMAS REGIONALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

La Cooperación Española se ha caracterizado por el apoyo prestado a los esfuerzos de integración en la región. Un escenario de contracción de recursos nos llevaba a cuestionar si tenía sentido mantener este enfoque o no era más oportuno concentrar esos recursos en los programas bilaterales. Por otro lado, el integracionismo en la región ha ido variando, han surgido nuevos procesos menos ambiciosos en lo institucional. El avance de los procesos de integración más antiguos en la región es desigual fruto del desigual apoyo de sus países integrantes. En ese escenario, ¿cómo seleccionar los más relevantes para ayudar a focalizar este enfoque? Y, lo mismo que se planteaba con la cooperación multilateral, ¿cómo incrementar la sinergia con la cooperación bilateral?

7.1. NECESIDAD DE UNA REFLEXIÓN

Uno de los aspectos más significativos de la Cooperación Española en América Latina ha sido su apoyo a los procesos de integración regional. A partir de nuestra propia experiencia europea, la integración regional era vista como un instrumento para fomentar las transformaciones que demanda un proceso de desarrollo, y especialmente en relación a la necesidad de acometer conjuntamente problemas compartidos como es el caso de la seguridad, definiendo para ello estrategias comunes, procedimientos que se homologan facilitando la colaboración y coordinación, contribuyendo a definir esas soluciones globales.

Esta apuesta, no ha dejado de plantear debates y cuestionamientos. Por un lado, con respecto a su propia eficacia. **¿Qué resultados han logrado los programas regionales de la Agencia en apoyo a los procesos de integración del continente que justifiquen su mantenimiento en un momento de fuerte restricción presupuestaria?** Por otro, ¿hasta qué punto tiene sentido seguir manteniendo esos programas cuándo esos esquemas regionales tradicionales entran en crisis o parecen superados por nuevos procesos más dinámicos y operativos, menos institucionalizados y costosos, con objetivos y resultados más evidentes?

Resultaba necesario en esta etapa de reducción de recursos valorar si seguía teniendo sentido nuestro trabajo con los procesos regionales latinoamericanos. Para esa primera tarea de reflexión convocamos uno de los primeros encuentros celebrados a partir de 2013 con motivo del veinticinco aniversario de creación de la AECID. Con el objetivo de hacer balance del pasado y presente, y establecer las orientaciones de futuro, reunimos en La Antigua de Guatemala a los principales protagonistas de nuestro trabajo en Centroamérica en el seminario “Centroamérica y España, claves de futuro tras 25 años de asociación”. Completamos esa primera reflexión días después con la celebración en Madrid de un Foro de diálogo sobre “La integración regional en América Latina y el Caribe y la cooperación al desarrollo” al que acudieron los principales donantes de la integración latinoamericana. La Unión Europea, el Banco Interamericano de Desarrollo y la AECID mostraron su experiencia y análisis de ese apoyo, con sus avances y limitaciones.

Contando con la colaboración de la Fundación ETEA, con quien AECID inició su programa de cooperación en Centroamérica, organizamos esos encuentros, pendientes de las profundas transformaciones del panorama de la integración latinoamericana, e intentando adaptarnos a sus nuevas fisonomías y reclamos con una visión más estratégica y aterrizada en resultados concretos.

7.2. BINOMIO INTEGRACIÓN Y COOPERACIÓN

En su concepción originaria, la integración se considera un factor inductor de cambio y de solidaridad según el modelo europeo, principal referente de las teorías integracionistas. ***La propia experiencia española en el proceso de construcción europea nos demuestra el valor de la integración para favorecer el desarrollo económico y social. La homologación institucional y normativa, favorece cambios y mejoras que tienen sus efectos positivos en los distintos ámbitos económicos, sociales y políticos.***

Económicos, en relación con la integración comercial y física del territorio a través de interconexiones viales, portuarias, aeroportuarias o energéticas, si bien, en América Latina los avances al respecto siguen siendo muy limitados. Tanto el comercio interregional como la conectividad regional se encuentran en niveles muy bajos y en todo caso muy lejos de otras regiones como Europa o Asia. A las dificultades de alcanzar Uniones Aduaneras se han sumado las de negociar Acuerdos de libre comercio con otros bloques regionales. Por ello son buenas noticias la entrada en vigor el Acuerdo de Asociación de Centroamérica con la Unión Europea y el que se hayan retomado las conversaciones entre el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Unión Europea.

Con respecto al ámbito social, las distintas iniciativas de integración o cooperación regional mantienen como objetivo la lucha contra la pobreza y la desigualdad, si bien, la problemática que surge es doble. En primer lugar de articulación y financiación a nivel regional. Y por otro, de coherencia con las políticas nacionales sobre la materia. En el primer caso, la fragilidad de la institucionalidad regional impide llegar muy lejos aunque, con la ayuda de la cooperación internacional, especialmente la española, se tienen experiencias exitosas como la política de género o de desarrollo rural del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Tampoco se cuenta en la esfera latinoamericana con los mecanismos de solidaridad existentes en la Unión Europea para favorecer la cohesión regional y social en el seno de la Unión. La integración puede favorecer esa acción conjunta para disminuir las brechas sociales entre países como ha ocurrido en la Unión Europea. El proceso de construcción europea requirió de medidas de acompañamiento para hacer frente a las desigualdades sociales como las políticas de cohesión. El problema es el coste de esas medidas correctoras y la voluntad y capacidad de los países latinoamericanos de asumirlo. De nuevo, quedará a voluntad de los Gobiernos el que se asuman e incorporen internamente las normativas y políticas alcanzadas a nivel regional.

Sobre los efectos positivos en el ámbito político, uno de los más importantes sería la confianza. Confianza que favorece el diálogo en temas sensibles como las misiones electorales o temas de defensa. También para favorecer el diálogo y la acción concertada frente a problemas comunes. En ese sentido, la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA) sería una manifestación de la madurez de una región golpeada por la violencia en hacer un diagnóstico común de esa amenaza e identificar los medios para hacerle frente. No obstante, el limitado alcance actual de la ESCA pone de manifiesto la dificultad de avanzar en ámbitos que afectan a intereses nacionales.

¿POR QUÉ LA INTEGRACIÓN REGIONAL ES UN ESPACIO ADECUADO DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO?

Los espacios regionales institucionalizados permiten la coordinación de intereses y una acción exterior más eficiente e integral.



La integración permite promover la captación y ejecución de financiación internacional en el marco de la reducción presupuestaria y de concentración geográfica de la cooperación.



- ▶ La integración, que une los recursos limitados de países especialmente pequeños, aporta un marco más eficiente para la provisión de bienes públicos y para la generación de oportunidades a través de la negociación conjunta, promoviendo la inserción de los países socios en la economía internacional, diversificando los medios de vida en las áreas rurales, y promoviendo el diálogo social para un crecimiento más inclusivo y sostenible.
- ▶ El espacio regional ofrece muchas veces la posibilidad de que los gobiernos eludan la presión de los grupos nacionales de interés que tratan de supeditar el interés general al suyo particular.

- ▶ La integración regional es un proceso de gestión de intereses no siempre coincidentes pero que ofrece un juego de suma positiva para compensar los efectos negativos de la negociación sobre el interés general.
- ▶ Varias de las prioridades del Plan Director de la cooperación española tienen un ámbito regional indispensable. Desde su enfoque regional, la cooperación española ha desarrollado instrumentos concretos de cooperación que permiten el desarrollo de iniciativas con notable profundidad y eficacia, complementarias a los de la cooperación bilateral y multilateral.

Fuente: AECID. *Exposición 25 años cooperando con América Latina y el Caribe*¹²

¹² <http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Publicaciones%20AECID/25%20a%C3%B1os%20cooperando%20con%20Am%C3%A9rica%20Latina%20y%20el%20Caribe%20-%20Exposiciones.pdf>

El Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Complutense de Madrid, José Antonio Alonso, hacía referencia a algunos beneficios de estos procesos de integración regional en el Documento de trabajo de la AECID de 2013 “Cooperación con países de renta media”¹³. En ese sentido, señalaba que desde el origen de la teoría del desarrollo, se ha considerado que la integración regional podía constituir una buena vía para superar algunos de los problemas que se plantean en los procesos de desarrollo. A través de la integración se fortalecen capacidades institucionales mutuas, se amplía el mercado disponible para alentar los procesos de industrialización, se estimulan los intercambios entre países y se mejora las capacidades negociadoras agregadas en el escenario internacional. Los planteamientos que inspiraron en el pasado los procesos de integración, entendiendo el mercado regional como espacio reservado para alentar la industrialización, se han sustituido en los últimos tiempos por una concepción más abierta del regionalismo, en la que se enfatiza el papel del entorno regional como plataforma, de fortalecimiento competitivo e institucional, desde la que alentar la proyección exterior de las economías implicadas.

La apuesta de la Cooperación Española por los programas regionales respondió por todo ello al objetivo de generar procesos beneficiosos para el desarrollo de los países latinoamericanos que complementaran los esfuerzos nacionales. Se apoyaron estructuras regionales y programas de trabajo que pusieron en marcha los propios países miembros con el fin de obtener las ventajas de la integración económica y comercial a efectos de crecimiento económico. También políticas sociales a las que dieron una dimensión regional y fueron catalizadoras de avances en el plano nacional, como en materia de género o desarrollo rural, como hemos mencionado. Desafíos transnacionales como la seguridad o la prevención y gestión de desastres naturales, requerían una coordinación entre los países para identificar medidas comunes con las que mitigar los efectos de estos fenómenos que no conocen de fronteras.

Con estos fines, la AECID empieza a establecer los programas regionales en su cooperación con América Latina y el Caribe. El primero de ellos sería con CARICOM (Comunidad de Estados del Caribe) en 1999. Le seguiría el programa regional con Centroamérica en 2001. El programa regional andino se estableció en 2006 y el último en crearse fue el programa con MERCOSUR en 2008. Nos detendremos en los dos primeros por haber requerido de una mayor reflexión y toma de decisiones en estos años de restricción presupuestaria y renovación de nuestra cooperación en América Latina y el Caribe.

¹³ http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Eficacia%20y%20calidad/DOCUMENTOS%20DE%20TRABAJO%20AECID_OK.pdf

LECCIONES APRENDIDAS DEL ENFOQUE REGIONAL DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

La experiencia del programa SICA, basado en la integración centroamericana y con el Fondo España-SICA como instrumento, brinda evidencias y resultados de interés para las nuevas bases, orientaciones e instrumentos de la cooperación española en este periodo



Los programas regionales son un instrumento promotor de la eficacia de la Ayuda

El apoyo ha contribuido a incrementar la capacidad política e institucional del SICA



- ▶ La flexibilidad y adaptabilidad mostrada por el Fondo le ha permitido responder de manera eficaz a las demandas de la agenda del SICA.
- ▶ La financiación de recursos humanos que se incorporan a las instituciones como parte de sus estructuras permanentes se ha evidenciado como un instrumento adecuado para alcanzar mayores cotas de fortalecimiento institucional.
- ▶ La experiencia de apoyo de la cooperación española a los procesos latinoamericanos de integración (SICA, CAN, MERCOSUR, CARICOM) para proveer bienes públicos, es un ejemplo de las posibilidades de articulación y de coalición de actores (coordinación de agencias de cooperación bilateral, organizaciones de cooperación multilateral, actores privados y representantes de la sociedad civil).
- ▶ La acción conjunta y coordinada de los países en un esquema de integración fortalece la promoción común de los objetivos de desarrollo, ampliando la capacidad de promover el alineamiento de sus socios y la eficiencia en la búsqueda y aplicación de recursos en su apoyo.

Fuente: AECID. *Exposición 25 años cooperando con América Latina y el Caribe*¹⁴

¹⁴ <http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Publicaciones%20AECID/25%20a%C3%B1os%20cooperando%20con%20Am%C3%A9rica%20Latina%20y%20el%20Caribe%20-%20Exposiciones.pdf>

7.3. PROGRAMA REGIONAL CON CARICOM, UN INTENTO DE CONCILIAR INTERESES POLÍTICOS Y DE COOPERACIÓN, ESTRATEGIAS REGIONALES E IMPACTO NACIONAL

En la creación de este programa concurren también otros factores más allá de los mencionados en relación con los beneficios de la integración. ***La imposibilidad de trabajar directamente con los 14 países (más el territorio de Montserrat) miembros de la Comunidad de Estados del Caribe, junto con el interés de mantener una vía de trabajo y mayor diálogo con estos países, motivaron también el que se optara por este enfoque de trabajo regional frente a la cooperación bilateral.*** En los más de 15 años de recorrido de este programa, los resultados presentaban un alto grado de fragmentación. En cierto modo, por falta de una visión estratégica y porque en algunos casos respondieron a intereses o necesidades puntuales.

Con la firma de la Comisión Mixta de 2014 se intentó concentrar en unos objetivos más concretos y estratégicos nuestro trabajo con CARICOM. Las líneas prioritarias que se acordaron resultaban consecuentes con el binomio integración-cooperación prestando atención a temáticas que requieren esa acción coordinada de los países miembros como es el caso de la integración comercial y la provisión de bienes públicos regionales, como la seguridad y la lucha contra el cambio climático. Otro de los aspectos que se buscaron fue un aterrizaje mayor de nuestras actuaciones en los países de forma que se visibilizara nuestro esfuerzo de apoyo y colaboración con los países caribeños. En todo caso, ***la experiencia de trabajo con esa organización no estuvo exenta de dificultades: la conciliación con los intereses de política exterior para la zona, el debate entre cooperar con las instituciones regionales o nacionales, y, la dificultad de concretar nuestro apoyo en resultados concretos que constituyeran bienes públicos regionales con efectos directos en los países, con beneficios visibles y medibles en mejorar la vida de los caribeños.***

El trabajo con los países del Caribe constituye un buen banco de pruebas de la necesidad, no exenta de dificultades, de conciliar intereses de política exterior con los parámetros que deben regir la Cooperación Española. Quizás en el marco de la nueva agenda de objetivos de desarrollo sostenible pueda encontrarse un mejor acomodo a ambas dimensiones, dado que estamos ante una agenda universal, que debe combatir la pobreza allí donde se encuentre, sin excluir países, y que presta especial atención a las vulnerabilidades frente al cambio climático que tienen especial incidencia en esta región.

7.4. CENTROAMÉRICA, EN EL ORIGEN DE NUESTRA COOPERACIÓN. RETOS DE FUTURO

Tras los conflictos civiles que asolaron los países centroamericanos en los años ochenta, el proceso de Esquipulas facilitó la firma de la paz y abrió un periodo de democratización y desarrollo. Uno de los elementos del proceso de reconstrucción democrática y social fue la reactivación de la integración. El Protocolo de Tegucigalpa que firmaron los Presidentes centroamericanos en 1991 y que dio origen al SICA, se concibió como un salto cualitativo

hacia la integración en todos los ámbitos, económicos, sociales, culturales y políticos, que permitieran visualizar un desarrollo integral para la región, superando el limitado alcance de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). Desde la creación del SICA, se han registrado importantes avances en los cinco ejes de trabajo acordados en la Cumbre de San Salvador en 2010 (Seguridad democrática, Prevención y mitigación de los desastres naturales y de los efectos del cambio climático, Integración social, Integración económica, Fortalecimiento de la institucionalidad regional).

España ha estado asociada al proceso desde su inicio. Contribuyó a la consecución de la paz y mantuvo su compromiso con el proceso de reconstrucción y democratización de los Estados centroamericanos. De alguna forma, Centroamérica fue la cuna de la Cooperación Española. Allí marcharon los primeros cooperantes españoles a apoyar la construcción de instituciones, la formación de los cuadros administrativos y acompañar la definición y gestión de políticas públicas. La cooperación bilateral se complementó con el apoyo al proceso de integración por el que apostaron los países centroamericanos para aunar esfuerzos ante desafíos comunes, buscando esas ventajas que se mencionaban, la articulación de políticas y acciones para la consecución de objetivos compartidos. En ese sentido, tras la firma en 2001 del Memorándum de Entendimiento España-SICA, la AECID presentó a los Presidentes centroamericanos el Programa de Cooperación Regional con Centroamérica durante la XII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en 2002 en República Dominicana. El Programa, cuyo objetivo principal era el fortalecimiento del proceso de integración, contemplaba ocho líneas de actuación: Fortalecimiento de las administraciones públicas; Salud; Educación; Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible; Prevención de desastres naturales; Apoyo a sectores productivos (turismo, pesca y café); Género y Fortalecimiento de la Secretaría General del SICA.

Con el objetivo de mejorar la eficacia de la gestión, se creó en 2006 el Fondo España-SICA. El Fondo ha favorecido la apropiación de las políticas regionales al trasladar las funciones de ejecución y seguimiento a las instituciones del SICA, bajo sus procedimientos y con la coordinación de su Secretaría General. En abril de 2014 aprobamos la tercera fase del Fondo para el periodo 2014-2017 en el que concentramos nuestro apoyo en cuatro ejes de trabajo: Fortalecimiento institucional; Integración social y lucha contra la pobreza; Seguridad democrática y Profundización de la integración económica.

Los principales avances de nuestro apoyo a la integración centroamericana se han centrado en el fortalecimiento de las instituciones del sistema para el diseño de políticas y el acompañamiento para su implementación, mediante la capacitación y el desarrollo de instrumentos de planificación y normativos. Además, se ha querido incidir en la generación de bienes públicos regionales que repercutan directamente en la mejora de las condiciones de vida de la ciudadanía. De esta forma, hemos apoyado la definición e implementación de la política regional de equidad de género o la política regional de salud, que ha puesto en marcha una negociación conjunta de medicamentos, que ha permitido una relevante disminución de su coste para los países centroamericanos.

LA COOPERACIÓN REGIONAL DE ESPAÑA EN CENTROAMÉRICA



1984. Plan Integral de Cooperación con Centroamérica.



2001 Marzo. Grupo Consultivo de Madrid: suscripción del Memorándum de Entendimiento España-SICA entre la Secretaría General del SICA y el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España .



2002. Presentación del Programa de Cooperación Regional con Centroamérica (PCRC), XII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, 15 y 16 de noviembre de 2002, Bávaro, República Dominicana.



2004. Revisión del Programa de Cooperación Regional con Centroamérica para promover un salto cualitativo en sus alcances y presupuestos.

2006, 27 de junio. Firma del Memorando de Entendimiento entre el Ministerio de Asuntos Exteriores Español (MAEC) y el Sistema de Integración Centroamericano (SICA) para el establecimiento del Fondo España-SICA.

2007. Puesta en marcha del Fondo España-SICA I (2007-2009).

2010. Puesta en marcha del Fondo España-SICA II (2010-2013).

Fuente: AECID. Exposición 25 años cooperando con América Latina y el Caribe¹⁵

¹⁵ <http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Publicaciones%20AECID/25%20a%C3%B1os%20cooperando%20con%20Am%C3%A9rica%20Latina%20y%20el%20Caribe%20-%20Exposiciones.pdf>

En integración económica, estamos apoyando el acceso de la pequeña y mediana empresa al mercado regional, para aprovechar las oportunidades comerciales creadas por los acuerdos de integración económica, así como el potencial exportador para contribuir al desarrollo económico y social. Desde hace más de 10 años, estamos colaborando en el posicionamiento de la región como multidestino turístico, favoreciéndose anualmente el crecimiento del sector. En el marco de este programa se han aportado numerosos productos como la Ruta Colonial y de los Volcanes, la puesta en marcha de sistemas de información y análisis de mercados, manuales de buenas prácticas en seguridad turística. Otros resultados de interés de este apoyo han sido el impulso de la estrategia regional en materia de agricultura, desarrollo rural y seguridad alimentaria, un portal que recoge la oferta educativa de los ocho países, un manual regional para la incorporación de la variable riesgo en las infraestructuras públicas en el marco de la prevención de desastres, así como reglamentos regionales para regular la explotación ordenada y sostenible de los recursos pesqueros. Otro de los principales ejes de actuación ha sido el de la Seguridad democrática, que se trata en el siguiente punto.

**Centroamérica
y España**
una asociación para el desarrollo

**Rendición de cuentas mutua
Fondo España-SICA**

Principales Resultados



Programa SICA de Capacitación en integración regional centroamericana

- Puesto en marcha la primera maestría regional sobre integración centroamericana
- 70 estudiantes universitarios han realizado prácticas laborales en las instituciones del SICA
- Formación on-line a más de 900 personas sobre integración a través de 30 cursos virtuales y 9 seminarios presenciales
- Creación de espacios de reflexión sobre integración centroamericana que apoyan la construcción de la narrativa de la integración
- Desarrollo una colección de estudios centroamericanos que cuenta ya con cuatro publicaciones sobre integración regional centroamericana
- Posicionamiento de la Integración Centroamericana como objeto de estudio y variable de análisis.

Transversalización de la perspectiva de género en el SICA

- Apoyo a la definición e implementación de políticas, planes y programas con perspectiva de género
- Desarrollo de un programa formación sobre "Género, Integración y Desarrollo"
- Implementación de la estrategia de transversalización de la perspectiva de género en los 5 pilares de la integración regional.
- Elaboración del Manual para la Transversalización de la Perspectiva de Género en el SICA
- Apoyo en el desarrollo de la Política Regional de Igualdad y Equidad de Género del SICA

Prevención de riesgos y desastres

- Formación continua y fortalecimiento de capacidades de funcionarios Centroamericanos en el ámbito de la reducción de riesgo a desastres en los procesos de desarrollo.
- Elaboración de herramientas e instrumentos regionales para incorporar la gestión de riesgo en los proyectos de inversión pública en la región.
- Fortalecimiento en los procesos de planificación del CEPREDENAC.
- Fortalecimiento de los Sistemas Nacionales de Gestión Integral de Riesgo a Desastres.
- Contribución a la implementación de la PGIR.

Estrategia Centroamericana de desarrollo rural territorial

- Establecimiento de un marco institucional en la región que articuló esfuerzos a nivel regional, nacional y territorial e incorporó la participación de los actores sociales.
- Diseño y ejecución de un programa de formación de capacidades para preparar a diversos actores políticos, institucionales y territoriales para la implementación del desarrollo rural territorial.
- Intercambio de experiencias sobre la implementación del desarrollo rural territorial en los países del SICA, España y Brasil.
- Diseño y puesta en marcha de un Fondo Regional de financiamiento que brinda especial atención a aquellas iniciativas surgidas desde los mismos territorios rurales, producto de una alianza entre la sociedad civil, los gobiernos locales y los gobiernos centrales.





Cooperación
Cooperación
Regional
Regional

Fuente: Fondo España-SICA.

En definitiva, Centroamérica ha mejorado su inserción internacional y sus políticas regionales. Pero tiene que ganar más peso en el plano internacional, mejorar sus intercambios comerciales, sacar más rendimiento a su Acuerdo de Asociación con la Unión Europea.

Constituye una buena noticia el avance en la Unión Aduanera que estamos apoyando y que han iniciado Guatemala y Honduras (que concentrará el 37% del comercio interregional y el 53% de la población), inaugurando una dinámica de geometría variable, de integración a varias velocidades ante la falta de acuerdo de todos los miembros. Pero la suspicacia y apego a los intereses nacionales por encima de los regionales obstaculiza los avances.

La AECID tendría que, de cara a una nueva etapa del Fondo, definir claramente los objetivos y resultados asociados que quieran lograrse, articulando intereses y competencias regionales y nacionales, en línea con lo que acuerden los países centroamericanos y en beneficio de sus ciudadanos. En última instancia, el avance de la integración y el aprovechamiento de sus ventajas solo puede depender de la voluntad y liderazgo de sus países miembros para hacerlas valer.

8. SEGURIDAD Y DESARROLLO

La Cooperación Española acompañó los procesos de paz en la región. Latinoamérica vive, sin embargo, en la actualidad, en una situación grave de inseguridad ciudadana, ya no fruto de la violencia política. La situación es desigual según los países de la región. Existe cierto consenso en que la cooperación al desarrollo puede tener un rol en reducir esta violencia a través de programas de prevención y, eventualmente, de asistencia a víctimas. Pero no hay unanimidad en si el fortalecimiento de los sistemas de seguridad y justicia debe ser objeto de los programas de cooperación al desarrollo o no debería ser más bien objeto de cooperación especializada entre organismos de seguridad. Existe también el temor de que la “lógica” de la seguridad influya en el establecimiento de prioridades en las políticas de cooperación introduciendo criterios de intervención en los que pese menos las necesidades de desarrollo. Todo ello nos planteaba el problema de cómo introducir esta dimensión de seguridad sin desvirtuar la naturaleza de una agencia destinada a combatir la pobreza y la desigualdad.

8.1. LATINOAMÉRICA, LA REGIÓN MÁS VIOLENTA DEL MUNDO

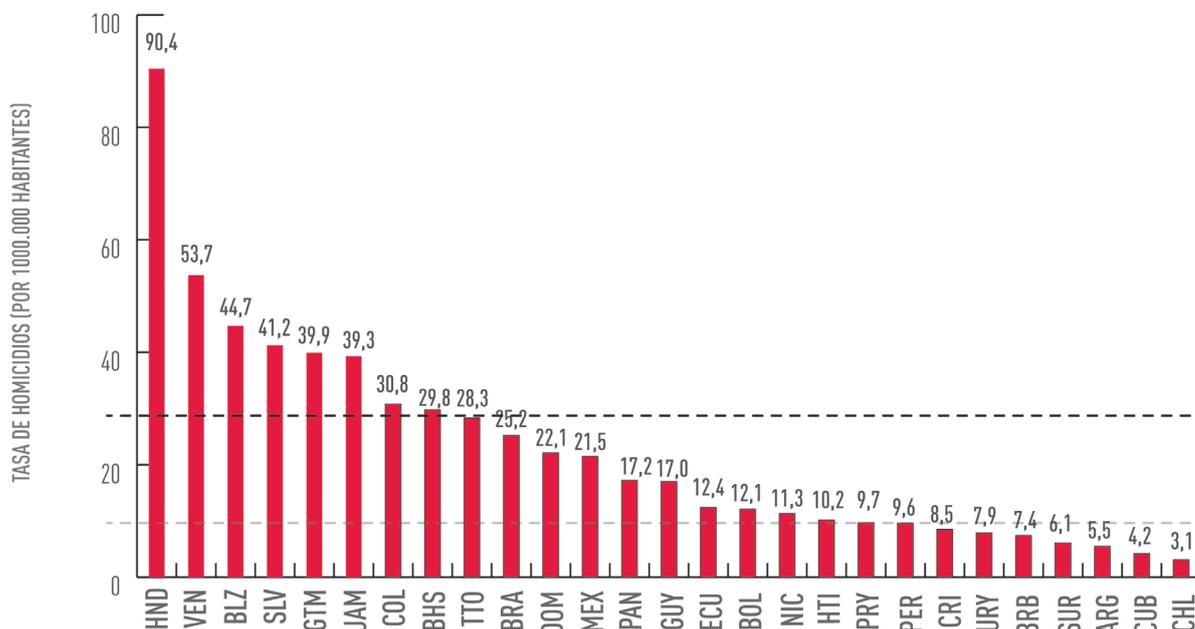
La inseguridad puede poner en riesgo los esfuerzos de consolidación democrática y bienestar que se han ido alcanzando en la última década en América Latina y el Caribe. La Cooperación Española no podía ser ajena a esta realidad. Latinoamérica se ha convertido en la región más violenta del mundo.

Según el informe de Desarrollo Humano del PNUD de 2013-2014¹⁶ se produjeron un millón de homicidios entre el año 2000 y 2010 en América Latina y el Caribe. En esa década la tasa de homicidios aumentó en la región un 11%, mientras que en la mayoría de las regiones del mundo disminuyó o se estabilizó. La evolución estos últimos años ha seguido siendo muy negativa indicando un reciente informe del BID¹⁷ que la tasa de homicidios en América Latina y el Caribe fue de 24 por 100.000 habitantes en 2015, cuatro veces la media mundial. Pese a que Latinoamérica represente el 9% de la población mundial, registra un tercio de las víctimas de homicidio, siendo en los países del llamado Triángulo Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador) donde la situación es más alarmante. En 2015 El Salvador pasó a ser el país no en guerra más violento del mundo llegando a alcanzar 23 homicidios diarios y 103 muertes violentas por cada 100.000 habitantes.

¹⁶ <http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>

¹⁷ <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8133/Los-costos-del-crimen-y-de-la-violencia-nueva-evidencia-y-hallazgos-en-América-Latina-y-el-Caribe.pdf?sequence=8>

Gráfico 10. Tasas de homicidios intencionales por cada 100.000 habitantes por país, 2012 o último año disponible



Fuente: Banco Mundial, Indicadores del Desarrollo Mundial (2015).

Nota: La línea gris indica un nivel epidémico de violencia; la línea negra indica un nivel de violencia de conflicto civil.

Códigos de países: HND (Honduras), VEN (Venezuela), BLZ (Belice), SLV (El Salvador), GTM (Guatemala), JAM (Jamaica), COL (Colombia), BHS (Bahamas), TTO (Trinidad y Tobago), BRA (Brasil), DOM (República Dominicana), MEX (México), PAN (Panamá), GUY (Guyana), ECU (Ecuador), BOL (Bolivia), NIC (Nicaragua), HTI (Haití), PRY (Paraguay), PER (Perú), CRI (Costa Rica), URY (Uruguay), BRB (Barbados), SUR (Suriname), ARG (Argentina), CUB (Cuba), CHL (Chile).

Paradójicamente, el crimen ha aumentado en un contexto de crecimiento económico y ascenso de la clase media. Lo que nos lleva a preguntarnos por sus causas, por las razones de su profunda implantación en América Latina. ¿Qué explica que sea la región más violenta del mundo? ¿Cuáles son las razones de esta creciente y alarmante inseguridad?

Uno de los principales factores es sin duda la presencia de grandes organizaciones criminales especialmente ligadas al narcotráfico. El tráfico de drogas alimenta el crimen organizado que se extiende también a través de las maras y bandas criminales, especialmente en los países del Triángulo Norte. Bandas que acogen y se convierten en refugio para una juventud en gran parte sin oportunidades sociales y económicas, que aportan un sentido de pertenencia y una comunidad que los debilitados Estados no proporcionan, especialmente en megaurbes de un continente ya urbano en su 80% que no son capaces de generar empleo y servicios sociales para todos sus habitantes. El problema es también de falta de expectativas, las aspiraciones de mejora social (comodidades que marca la sociedad como teléfonos móviles, coches o ropa marca) que no pueden ser satisfechos, fuera de la mara, ante la falta de empleo o precariedad del mismo.

La imposibilidad del Estado por imponer la ley de manera permanente en todo el territorio, junto con la corrupción frecuente en los sistemas policiales y judiciales, genera impunidad, y las

redes criminales colonizan el espacio en el que el Estado no llega. La extorsión, ampliamente extendida en una sociedad resignada, ayuda a su mantenimiento y financiación. Las deportaciones de Estados Unidos agravan el problema. Sólo aquellos con recursos pueden pagar una seguridad privada que les proteja del crimen y la extorsión. Los que carecen de ellos son las principales víctimas de la inseguridad. La violencia se aprovecha y hace visible la enorme desigualdad existente en las sociedades latinoamericanas. Estados incapaces de frenar esa inseguridad se ven cuestionados, resintiéndose la propia democracia, su calidad y legitimidad.

Desde la AECID se venía acompañando los procesos de democratización y modernización de los Estados latinoamericanos desde el propio nacimiento de la Agencia a finales de los años 80, en un momento en que muchos de esos países salían de regímenes autoritarios y contiendas civiles. El fortalecimiento de la nueva institucionalidad y de la democracia ha sido seña de identidad de la cooperación de España hacia la región. La Transición democrática y nuestras instituciones se proyectaban como modelos para los países latinoamericanos en donde apoyamos las reformas normativas y estructurales para ir construyendo los nuevos Estados. Nuestras leyes, los partidos políticos, el Parlamento, las fuerzas y cuerpos de seguridad, la Fiscalía, el sistema de justicia, el Defensor del Pueblo, constituyeron, entre otras entidades e instituciones, referentes en Latinoamérica.

El debate sobre si comprometer nuestro apoyo ante la situación de inseguridad que sufría la región encontraba en nuestra trayectoria de acompañamiento a la democratización y modernización de los Estados latinoamericanos un curso natural, en la medida en que la violencia desafiaba la propia legitimidad del Estado democrático y del Estado del Derecho.

Si la debilidad del Estado no garantiza la aplicación y cumplimiento de las normas, cualquier política de seguridad tendrá resultados limitados. Era importante mantener nuestro apoyo a las políticas públicas para fortalecer al Estado, luchar contra la impunidad y evitar que en su seno se establecieran relaciones de protección y complicidad con redes criminales organizadas.

Pero no eran esas las únicas razones que nos llevaron a defender la necesidad de que nuestra Cooperación no se desentendiera de la situación de violencia que vivía la región. No era sólo el hecho de que esa inseguridad estuviera amenazando el avance, bienestar y desarrollo de las sociedades latinoamericanas. También el hecho de que esa inseguridad se nutre de esa falta de desarrollo, bienestar y oportunidades económicas de gran parte de esas sociedades.

Las políticas de mano dura no permiten abordar el problema en toda su dimensión. Combatir la inseguridad requiere un enfoque no limitado a la represión del delito sino con visión integradora de las dimensiones socioeconómicas del problema, así como institucionales relacionadas con esa necesidad de fortalecer el Estado y sus instituciones, de dotarles de políticas y capacidades eficaces.

Defendíamos el nexo entre seguridad y desarrollo, y de ahí que pese a las restricciones presupuestarias consideráramos necesario mantener la seguridad como línea prioritaria en muchos de nuestros programas bilaterales, buscando también la alianza y apoyo a estos temas entre nuestros socios multilaterales como la OEA o el PNUD, con quienes aprobamos proyectos en materia de seguridad. Más complejo fue el diálogo con la UE, ante las reservas

de algunos Estados Miembros con respecto al vínculo entre seguridad y desarrollo. Pero finalmente, desde la Dirección de América Latina y el Caribe de DEVCO, se comprendió que la realidad latinoamericana ejemplificaba bien que sin seguridad no podía haber desarrollo y que para alcanzar este también debía trabajarse en ese ámbito en el que, además, nuestros países socios nos demandaban ayuda.

8.2. SIN SEGURIDAD NO PUEDE HABER PLENO DESARROLLO

Convencidos de ese diagnóstico, intentamos incidir en las diversas manifestaciones de ese fenómeno. En el plano institucional, reforzando las capacidades del Estado, como se ha mencionado y se venía haciendo en el apoyo de la Agencia a los cuerpos policiales, fortaleciendo sus capacidades de investigación del delito, a las fiscalías, al fortalecimiento del sistema judicial, a la lucha contra la violencia contra las mujeres, a la defensa de los derechos humanos, tanto bilateralmente como a través de la formación e intercambio de conocimiento en el marco de Intercoonecta.

Se apoyaba también en el ámbito de la prevención, ayudando a generar oportunidades económicas a través de programas productivos y de formación destinados a la juventud, donde las Escuelas Taller estaban desempeñando una labor importante en Guatemala, Honduras o Colombia. En este último caso, asumidas por el propio sistema nacional colombiano, han sido rebautizadas como Herramientas de Paz por su labor en la reinserción de víctimas del conflicto y la violencia. También se ha recuperado el programa de Escuelas Taller en El Salvador donde se ha acordado poner en marcha la Escuela Taller de Zacatecoluca con ese enfoque de prevención de la violencia destinado a la juventud a la que se ofrece una formación técnica.

Paralelamente fue importante el apoyo a intervenciones que favorecieran la recuperación de espacios públicos para la convivencia, como se hizo con la Sexta Avenida de la ciudad de Guatemala o el centro de Tegucigalpa. Asimismo, la AECID también ha apoyado el papel de la cultura para favorecer la convivencia ciudadana en barrios con altos índices de violencia como en el proyecto de La Casa Tomada del Centro Cultural de España en San Salvador, que se constituye, con financiación de la UE, en un espacio de intercambio y promoción de iniciativas culturales.

En algunos casos las decisiones fueron más complejas. Como señalábamos en un artículo¹⁸ publicado en 2013 sobre la violencia en Centroamérica, “la región estaba siendo un interesante laboratorio de iniciativas, con mejores o peores resultados, audaces, reveladoras de la crudeza y urgencia de la situación de inseguridad que fuerza a una región a reaccionar”. Una de ellas fue la tregua de las maras en El Salvador. Aunque la iniciativa finalmente fracasó ayudó, al crear programas de empleo y formación, a considerar esa multidimensionalidad del problema de la inseguridad que no puede abordarse simplemente con políticas represivas.

Un segundo debate que tuvo que afrontarse estuvo relacionado con el de nuestro apoyo a los procesos de integración regional que veíamos en el apartado anterior y el de su utilidad, especialmente en un momento de presupuestos restrictivos. Si bien, en

¹⁸ <http://www.politicaexterior.com/articulos/politica-exterior/centroamerica-entre-la-violencia-y-el-desarrollo/>

el ámbito de la seguridad se hacía especialmente patente la necesidad de un enfoque regional en la medida en que se trata de un fenómeno transnacional que desconoce fronteras y requiere de respuestas colectivas. De esta forma, el apoyo a la Seguridad democrática constituía un eje de nuestro programa con SICA cuyo objetivo era fortalecer las capacidades regionales para desarrollar la ESCA, tras la revisión y relanzamiento de la misma llevado a cabo en la conferencia sobre seguridad en Centroamérica celebrada en Guatemala en 2011.

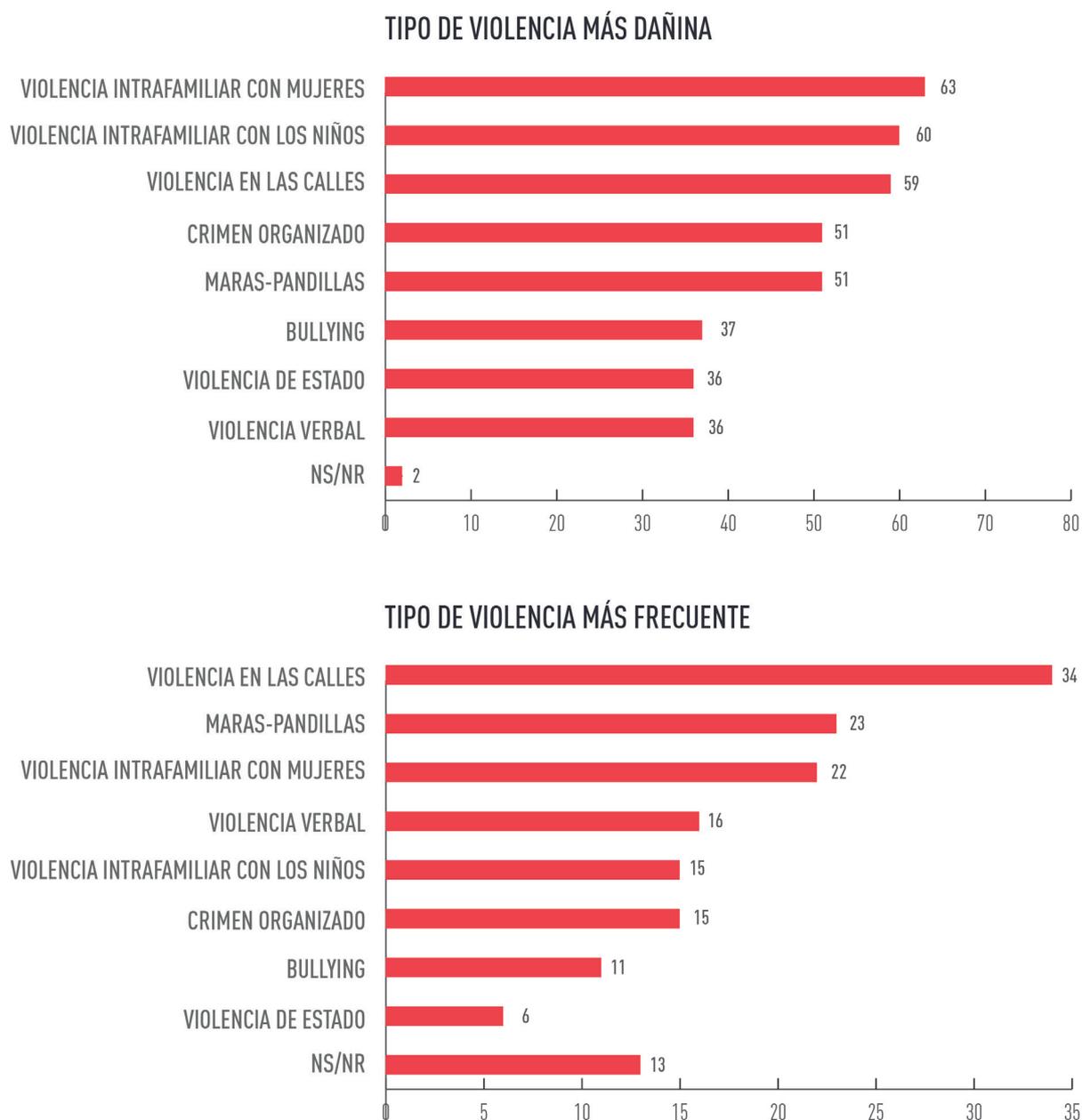
Ha habido avances en la definición de instrumentos jurídicos regionales de lucha contra el crimen organizado, como el establecimiento de un marco de tipos penales para la armonización de las legislaciones contra el crimen organizado, y la definición de una Orden Centroamericana de Detención y de un Convenio de Cooperación reforzada en materia de lucha contra la criminalidad. Además, en 2014 se aprobó un Protocolo regional para la conformación de grupos conjuntos de investigación y persecución del delito por los Ministerios Públicos centroamericanos y la Red de Fiscales contra el Crimen Organizado, que se ha concretado ya en la realización de operativos conjuntos de los Ministerios Públicos y las Policías. Cabe destacar también la línea de formación que está favoreciendo la profesionalización y tecnificación de policías, fiscales y jueces y su coordinación a nivel regional.

A través de la Cooperación Delegada con la UE, se dio continuidad a ese trabajo apoyando diferentes proyectos en el marco de la ESCA, tanto de fortalecimiento institucional como en la prevención de la violencia. También en el marco de nuestros programas con la OEA y PNUD, se apoyaron proyectos de la Estrategia de Seguridad centroamericana ante esa necesidad de favorecer el trabajo conjunto de los países centroamericanos en la lucha contra la criminalidad.

No obstante, las dudas persistieron porque aunque a nivel técnico se alcanzaban acuerdos, la retórica nacional y desconfianza entre los países centroamericanos impedía avances sustanciales. En ese sentido por ejemplo no se lograba la ratificación de los instrumentos jurídicos acordados en el marco de la ESCA como la Orden centroamericana de detención. Desde la Dirección de Cooperación con América Latina y el Caribe y el Fondo España SICA se hicieron propuestas para dinamizar la Estrategia, corregir disfunciones e inoperancias y superar debates teóricos estériles. Como se señalaba en el artículo mencionado, resulta necesario recuperar el espíritu de Guatemala, y con él, la voluntad política para pasar de forma decidida a la acción, complementando con una respuesta colectiva las acciones nacionales que ayuden a combatir con mayor eficacia la inseguridad regional.

¹⁸ <http://www.politicaexterior.com/articulos/politica-exterior/centroamerica-entre-la-violencia-y-el-desarrollo/>

Gráfico 11. Tipos de violencia más dañina y más frecuente. Total América Latina 2016



Fuente: Latinobarómetro 2016 — Respuestas múltiples, porcentajes suman más de 100.

Los desafíos siguen siendo numerosos y diversos. En el encuentro sobre Gobernabilidad celebrado con motivo del 25 aniversario de la AECID en octubre de 2014, Kevin Casas, quien fuera Secretario de Asuntos Políticos de la OEA, afirmaba que **“en la fiscalidad y en la seguridad se juega la región su futuro”**. Sin duda, la necesidad de acometer reformas fiscales para que el Estado cuente con más recursos para fortalecer sus políticas públicas es la otra cara de la moneda, especialmente a la vista de la baja presión fiscal de la mayoría de los países latinoamericanos¹⁹. Para crear alternativas al sentido de pertenencia y protección que ofrecen las maras, se necesita más que un empleo. Se necesita un Estado que funcione, con políticas públicas que ofrezcan resultados y garanticen una vida digna a sus ciudadanos.

¹⁹ <http://www.politicaexterna.com/articulos/politica-externa/desigualdad-pobreza-y-fiscalidad/>

9. CONCLUSIONES

Con este trabajo no se ha pretendido ser exhaustivos. No se trataba de abordar el conjunto del trabajo de nuestra cooperación en América Latina y el Caribe. El objetivo era más bien, el de reflejar los debates y dilemas que estuvieron en el origen de algunas decisiones que se adoptaron en este periodo, poner en evidencia las razones para un cambio de orientación, cuando lo hubo, y explicar por qué se adoptaron determinadas decisiones en una etapa compleja, marcada por la fuerte caída de recursos de la AOD, pero sin que esa caída fuera el único motivo de las decisiones que se adoptaron.

Existía una necesidad de cambio en nuestra cooperación con América Latina y el Caribe, que estuvo también en el origen de gran parte de esas decisiones y de la renovación que se emprendió en las áreas de trabajo que hemos visto. Con estas reflexiones y balance se pretende ayudar a comprender por qué era necesario mantener nuestra cooperación con los países de renta media latinoamericanos, pero por qué era necesario al mismo tiempo adaptar esa cooperación a sus nuevas necesidades. La agenda y la arquitectura de la cooperación habían cambiado.

La concepción y adopción de los Acuerdos de Nueva Generación constituyó una apuesta innovadora. Posibilitaron mantener un instrumento de diálogo con aquellos países que habían dejado de ser prioritarios para la cooperación, pero que seguían demandando un acompañamiento, conocimiento e innovación en sus políticas públicas. Esa fórmula permitía preservar nuestro legado de presencia de más de dos décadas, materializando estrategias diferenciadas ante situaciones diferentes.

Tanto esos Acuerdos de Nueva Generación como los Marcos de Asociación País podrán ayudar a definir con un carácter estratégico nuestra cooperación en América Latina, conjuntamente con nuestros países socios, sin necesidad de guiarse sólo por la concentración, mejorando la planificación y gestión por resultados, incorporando todos los instrumentos, desde la cooperación multilateral a la cooperación delegada, tanto las ONGDs como el FONPRODE o las APPDs, buscando la complementariedad entre todos ellos para alcanzar las prioridades establecidas.

Esos instrumentos de diálogo con los países latinoamericanos constituyen un buen marco en el que abordar dinámicas más apropiadas para la actual realidad latinoamericana, como la condición predominante urbana del continente o la necesidad de reforzar la lucha contra el cambio climático. También para definir cómo seguir trabajando para apoyar las políticas públicas o las necesarias reformas fiscales, la igualdad de género, la integración regional o la seguridad, donde tanto se ha hecho y tantos siguen siendo los desafíos.

En esa agenda, el componente de cooperación técnica sigue teniendo un papel determinante para apoyar la definición de políticas y la generación de capacidades con las que acometer las reformas pendientes. Una cooperación técnica que se nutre de esa capilaridad institucional construida a lo largo de los años con los países latinoamericanos que ha generado redes transatlánticas donde el conocimiento, que ahora aporta Intercoonecta, podrá ser un gran aliado.

Ante esa nueva realidad latinoamericana adquiere especial relevancia profundizar en nuestras alianzas, con la sociedad civil, con el sector privado, con la Unión Europea y otras cooperaciones, con los bancos de desarrollo, con el objetivo de aunar y complementar nuestros esfuerzos hacia un desarrollo sostenible, en la medida en que el reto no es sólo sacar a las sociedades de la pobreza, sino mantenerlas fuera de la pobreza.

Ese planteamiento parece encajar con la Agenda 2030 de objetivos de desarrollo sostenible, universal, de responsabilidad compartida, en la que nadie quede atrás. Para alcanzar los ODS y sus objetivos institucionales, tecnológicos o medioambientales, como se decía en un trabajo reciente del Real Instituto de El Cano²⁰, se puede “requerir de proyectos a pequeña escala (incumpliendo la premisa de los macro-proyectos), en ámbitos diversos (por lo tanto, sin focalizarse en lo sectorial) y con cada vez más (no menos) instrumentos de la ayuda”, “con necesidades de intervenciones muy intensivas en conocimiento, y quizá, según el contexto, menos intensivas en recursos financieros”. Buena parte de los cambios impulsados en la Cooperación Española en América Latina apuntaban en esa dirección.

También resulta necesario dirigir la mirada hacia dentro. Contar con una Agencia profesional y competitiva, adaptar la normativa, los procedimientos y la política de recursos humanos, mejorar la coordinación. Y recuperar nivel presupuestario, lograr presupuestos equilibrados, reforzar el enfoque geográfico que contribuye a fortalecer nuestra relación bilateral, nuestra política exterior.

Con este trabajo también hemos querido por ello aportar al debate sobre la relevancia de la política de cooperación para la política exterior. Con frecuencia se olvida que en tanto que instrumento de poder blando, la política de cooperación al desarrollo contribuye a fortalecer la imagen de un país, crea vínculos institucionales y, por ello, abre canales de comunicación privilegiados, facilitando nuestra capacidad de incidencia. Además, favoreciendo el desarrollo de los países, se genera estabilidad, en beneficio de los intereses y valores que defiende España en su política exterior, especialmente en la región latinoamericana a la que nos unen vínculos tan estrechos.

La cooperación de la AECID ha sido probablemente uno de los elementos más determinantes en la construcción de la imagen positiva de España en Latinoamérica. Nuestra política de cooperación genera legitimidad y complicidades. Una cooperación al desarrollo estratégica, previsible y de calidad aporta un importante valor añadido, contribuyendo positivamente al diálogo con países emergentes, a la imagen de país comprometido y en última instancia, a la proyección exterior de España.

Han sido tiempos difíciles y exigentes. Sin el esfuerzo, el compromiso y el trabajo del personal de la Agencia, su capital humano, en sede y terreno, no habría sido posible. Ahí queda también nuestro reconocimiento a los profesionales de la cooperación para quienes nadie llega a la meta si no llegamos todos.

²⁰ http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari39-2016-olivie-perez-catorce-dilemas-de-la-cooperacion-espanola-en-la-nueva-legislatura/



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN



aecid



Cooperación
Española

Av. Reyes Católicos, 4
28040 Madrid, España

Tel. +34 91 583 81 00
www.aecid.es