

¿Por qué es importante la cooperación al desarrollo para la acción exterior de la España en crisis?

*Iliana Olivie**

Tema: Recientemente, se ha anunciado que, para el año 2013, la ayuda oficial al desarrollo (AOD) podría sufrir un descenso de más del 20% respecto del presupuesto que se le asignó en 2012. A la hora de elaborar los presupuestos definitivos para el año próximo, es importante tener en cuenta el importante papel que puede desempeñar esta política pública en el conjunto de la acción exterior.

Resumen: La mayor parte de los análisis sobre desarrollo tienden a concluir que existen dos grupos bien diferentes de objetivos de las políticas de cooperación al desarrollo: los conectados a los intereses del donante y aquéllos que atienden a las necesidades del receptor. La definición estrecha de los intereses del donante –ventajas comerciales, lazos históricos–, por una parte, y el asumir sin más que existe una relación de *trade-off* entre estos dos grupos de objetivos, por otra, puede haber llevado a infravalorar el papel que puede desempeñar esta política pública en el conjunto de la acción exterior. En el caso concreto de la cooperación española, y aun considerando las evidentes restricciones presupuestarias actuales, es necesario que en las decisiones sobre el futuro de la política de desarrollo se sea consciente de ese gran potencial. Para ello, es importante comprender primero las aportaciones que puede hacer en términos de proyección internacional y de imagen-país en un nuevo contexto mundial caracterizado por el auge de los emergentes y el aumento de las relaciones internacionales del Sur global tanto a nivel político como económico.

Análisis: La literatura académica sobre los criterios para la asignación internacional de la ayuda al desarrollo por parte de los donantes suele dividir dichos criterios en dos grupos o categorías: los intereses del donante y las necesidades del receptor o país socio.

Por intereses del donante se suele entender la promoción comercial del donante en el país socio, la defensa de sus intereses geoestratégicos (energéticos, migratorios, de seguridad), o incluso el mantenimiento de los lazos histórico-culturales (un eufemismo para las relaciones especiales entre antiguas metrópolis y colonias). Las necesidades del país socio serían, en cambio, necesidades en términos de desarrollo (que esta línea mayoritaria dentro de los estudios de desarrollo tiende además a simplificar como bajo nivel de renta *per cápita* o de crecimiento económico).

* Investigadora principal de Cooperación y Desarrollo, Real Instituto Elcano.

Así, docenas de trabajos se han dedicado a intentar descifrar qué elementos pesan más en la relación donante-socio en función de si el primero es multilateral o bilateral, nórdico o sur-europeo, asiático o americano.

De alguna forma, este enfoque dicotómico y relativamente simplista (que no sólo predomina entre los analistas sino también en una parte importante de la comunidad de actores del desarrollo) lleva o, más bien, parte de dos premisas.

La primera es que existe una clara separación entre los dos grupos de objetivos. Por ejemplo, no se suele plantear que el desarrollo del país socio puede llevar más adelante a una mejora sostenida de los vínculos comerciales entre los dos países y, por tanto, a un beneficio tangible para el donante derivado de la ayuda inicial. Tampoco se tiene en consideración que pueda estar entre los intereses generales de un donante proyectarse internacionalmente como un país defensor de determinados valores –derechos humanos, desarrollo y reducción de la pobreza, lucha contra el cambio climático– más allá de la promoción de intereses geopolíticos o empresariales.

La segunda asunción, consecuencia de la anterior, es que existe un *trade-off*, es decir, una especie de dilema de sustitución entre los dos grupos de objetivos de forma que si se persiguen los intereses del donante sería a costa de sacrificar los del receptor y viceversa. Así, por ejemplo, un donante difícilmente podría estar canalizando ayuda al desarrollo a un país con la intención de contribuir a la equidad de género en este último y, simultáneamente, responder a determinados intereses nacionales –pudiendo ir éstos desde los más tácticos y comerciales a los más estratégicos y vinculados con su imagen-país–.

¿Y todo esto, por qué es importante?

Esta visión dicotómica y predominante en la comunidad internacional del desarrollo ha podido tener consecuencias en la caída abrupta del volumen de ayuda oficial al desarrollo (AOD) que se ha dado recientemente en los donantes más golpeados por la crisis, España entre ellos.

En efecto, en los últimos meses o años, se podrían haber sumado tres elementos en los países del sur de Europa (Grecia, España y Portugal). El primero, la fuerte crisis económica con las consecuencias fiscales que ello conlleva, esto es, la presión para recortar el gasto público. El segundo, la llegada al gobierno de partidos conservadores – en general menos entusiastas de esta política pública que los partidos socialistas o de centro-izquierda–. El tercero, la idea de que la ayuda al desarrollo atendía fundamentalmente las necesidades de los países receptores de ayuda y, por lo tanto, siguiendo la lógica descrita más arriba, sin sumas positivas o incluso en detrimento de los intereses nacionales.

Sin embargo, esta lógica contrasta con la de otros donantes, quizá con más experiencia, que registran menor volatilidad en sus flujos de ayuda a pesar de que también están recibiendo un fuerte impacto de la crisis económica. Tomemos como ejemplo un referente de donante bilateral, el británico *Department for International Development* (DFID). Pues bien, su [Business Plan para el período 2011-2015](#) comienza con la siguiente frase: “*Our Coalition Government is determined to help reduce the inequalities of opportunity we see around the world today. We believe that promoting global prosperity is both a moral duty and in our national interest*”.

Implicaciones para la cooperación española

El gobierno español acaba de anunciar los presupuestos generales para 2013. Un año más, el recorte aplicado al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) es superior al de la media de los ministerios, y, una vez más, la AOD absorbe la mayor parte de esta reducción. En este sentido, no hay grandes sorpresas: nuestros costes financieros se han disparado, las exigencias de control de déficit son, si cabe, mayores, y los recortes en otras políticas sociales fundamentales como la educación y la sanidad han hecho pasar a un segundo plano –en los medios y el debate político– los recortes de ayuda de hace unos meses.

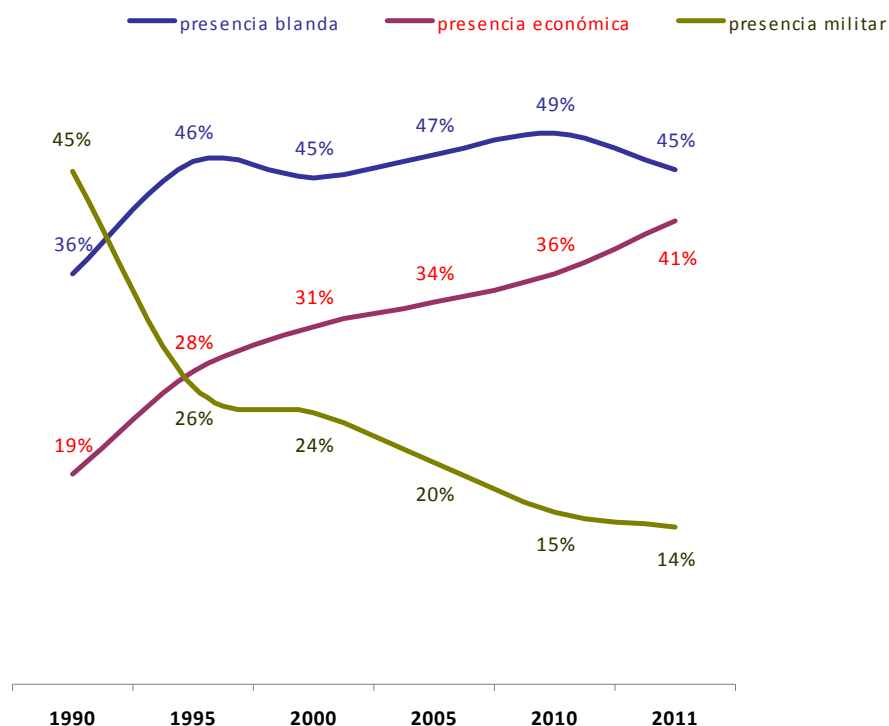
Pero, además, en estos meses tampoco se ha contribuido a construir un discurso sobre los motivos o pilares en los que se basa esta política pública –más allá de que ésta se ha de llevar a cabo con un presupuesto sustancialmente menor– en un momento de intensos cambios tanto a nivel internacional –el auge de los países emergentes, el fin de la agenda de los Objetivos del Milenio y el crecimiento de los donantes privados– como nacional –con una partida presupuestaria muy inferior a la de hace unos años y con un cambio en el mapa de los actores locales–. Cabe pensar que si se hace un esfuerzo para abandonar la lógica dicotómica y se acierta a articular esta política pública como elemento fundamental de nuestra acción exterior –es decir, trascendiendo el discurso sobre la mera satisfacción de las necesidades del país receptor–, puede propiciarse una reflexión más serena a la hora de determinar el volumen que se le asigne en los presupuestos generales del Estado.

Unos apuntes sobre la cooperación al desarrollo en el marco de la acción exterior

Así, podría pensarse que la cooperación al desarrollo puede contribuir tanto a las necesidades de desarrollo de los países socios –reducción de la pobreza y el hambre, equidad de género, mejora de las condiciones educativas y sanitarias, etc.– como a los intereses del donante, entendidos éstos en sentido amplio y estratégico. Veamos algunos argumentos.

(1) *El mundo es cada vez más “blando”*. Hace unas semanas, se publicaba la segunda edición del [Índice Elcano de Presencia Global \(IEPG\)](#). [Una de las conclusiones que se pueden extraer de la evolución del IEPG es que el mundo es cada vez más “blando”](#). Esto es, si tomamos el conjunto de 54 países formado por las 42 primeras economías mundiales y completado por todos los Estados miembros de la OCDE y de la UE, y analizamos la naturaleza de su presencia exterior, podemos observar cómo, desde la caída del Muro de Berlín, la presencia de tipo militar ha caído en picado mientras que la económica y la “blanda” han aumentado –siguiendo al terminología de Nye para su clasificación de formas de poder, la presencia “blanda” incluiría elementos como la proyección cultural, el turismo y la ayuda al desarrollo–. De hecho, esta última forma de presencia es la más importante en la actualidad, incluso más que la económica (véase el Gráfico 1).

Gráfico 1. IEPG por áreas (todos los países, 1990-2011)



Fuente: IEPG, Real Instituto Elcano.

Así, una apuesta por una presencia exterior fundamentada en elementos como la ciencia y la tecnología –generación de patentes y publicaciones científicas, atracción de estudiantes universitarios–, el atractivo cultural –llegada de turistas, proyección cultural y deportiva– o del mercado de trabajo –llegada de inmigrantes–, o la cooperación al desarrollo, situaría a España, cualitativamente, en la misma dimensión internacional que sus socios europeos y de la OCDE. Esto es, reducir la presencia en esos terrenos supone ir a contracorriente de lo que hacen nuestros países socios.

(2) *España tiene puntos débiles y fuertes en su presencia internacional: la cooperación al desarrollo puede ser una fortaleza.* Para ubicar a España en la escena internacional, se recurre con frecuencia al calificativo de potencia media. Más allá de su presencia en términos cuantitativos, pensemos más bien cuáles son o pueden ser los puntos fuertes y débiles de España –que, además, están estrechamente conectados con sus fortalezas y debilidades internas–. Tomando de nuevo los datos del [IEPG](#), de forma muy resumida podría decirse que la dependencia energética, y el débil desempeño comercial –sobre todo en manufacturas– y tecnológico-científico, se compensan con un importante *stock* de inversiones en el extranjero –inversiones no exentas de riesgos, no obstante–, una importante afluencia de turistas, un buen rendimiento en deportes y, hasta recientemente, un importante atractivo para la inmigración y un desembolso importante de fondos en ayuda al desarrollo.

Aunque la crisis ha re-abierto el debate sobre el modelo productivo español y sus limitaciones internas y externas, es bien sabido que este inevitable e imprescindible cambio estructural requiere de un esfuerzo estratégico –en educación, política científica o industrial– que, no obstante, no puede dar resultados más que en el medio y el largo plazo.

En el corto plazo, si bien la llegada de turistas se ha mantenido en niveles elevados, los flujos migratorios de salida se han disparado y la cooperación al desarrollo se ha reducido muy considerablemente. Pero parece poco recomendable que España abandone la escena internacional o la limite a sus relaciones con la UE en aspectos financieros y monetarios. Al margen del debate en torno a la evaluación del impacto en desarrollo de la cooperación, conviene pensar en los elementos de presencia “blanda” que pueden haber ido asociados al incremento de los flujos de ayuda en el período 2005-2008 y que sirven para justificar el estatus de potencia media con aspiraciones globales en Naciones Unidas –esgrimiéndose como mérito de la candidatura española para formar parte del Consejo de Seguridad en 2015/2016– o de Estado miembro grande ante sus socios de la UE –que verían, en este caso, a España como activo muy valioso para extender la presencia global europea–.

(3) El escenario internacional ha cambiado. De diversas declaraciones recientes del presidente del gobierno y del ministro de Asuntos Exteriores se desprende claramente que las prioridades geográficas de la política exterior española deben acotarse y tienen que pasar necesariamente por EEUU, Europa, América Latina y el Norte de África.

Si bien es cierto que diversos análisis han resaltado la histórica falta de claridad en las prioridades geográficas de la acción exterior española, es importante resaltar que el mundo es bien distinto hoy de lo que lo era hace 20, o incluso 10 años. Es importante que el diseño de la acción y de la política exterior parta de la constatación del auge de emergentes como Brasil, la India y China y de las crecientes relaciones económicas y políticas entre los miembros de lo que se ha denominado el Sur global.

En este contexto, la cooperación al desarrollo multilateral, bilateral, triangular o delegada puede constituir una herramienta privilegiada de diálogo político tanto con países pobres como con emergentes, y también con los mismos donantes tradicionales. Y esto es particularmente válido para las relaciones con América Latina, una de las regiones identificadas por éste y todos los gobiernos anteriores como prioritaria en la política exterior española.

(4) El proyecto de marca España puede ser más ambicioso. El renovado proyecto de marca España persigue el ambicioso objetivo de enmarcar las relaciones diplomáticas, culturales y comerciales bajo el paraguas de una acción exterior común que suponga sinergias positivas para la imagen nacional y la de sus empresas. Las medidas a emprender bajo este sello son de diverso tipo. Pueden consistir, por ejemplo, en compartir espacios –delegaciones de distintas ramas de la administración general del Estado–.

No obstante, tal y como se plantea en estos momentos, la marca España se limita a tratar de aglutinar dos ramas de la acción exterior: la política exterior y la promoción empresarial. Al margen del peso que podrían tener en marca España otros elementos –por ejemplo, la política cultural en el extranjero–, puede decirse que una política de cooperación al desarrollo estratégica, previsible y de calidad podría aportar un importante

valor añadido, sobre todo en unos momentos en los que la política exterior se concentra necesariamente en la profundización del proceso de integración europea y en la solución a los problemas monetarios y financieros más inmediatos.

Conclusiones: Tras el fuerte ajuste fiscal sufrido por la cooperación internacional al desarrollo en los presupuestos de los ejercicios anteriores –y especialmente el actual de 2012–, no se ha construido un discurso político nuevo y sofisticado sobre los objetivos estratégicos de esta política pública para España como importante país donante. En su ausencia, se ha tendido a limitar la cooperación al desarrollo al volumen de AOD con la que se dota y a considerarla como un esfuerzo nacional del que sólo se benefician los países receptores y que, en momentos de enorme restricción, se convierte en un lujo que no nos podemos permitir. Con esta retórica dominante, era muy difícil evitar un nuevo ajuste en los presupuestos para 2013. No obstante, es importante tener en mente la aportación que esta política puede hacer al conjunto de la acción exterior. En un momento de crisis nacional e internacional, la cooperación puede contribuir muy positivamente al diálogo con las economías emergentes, a la imagen-país y, en términos más generales, al conjunto de la proyección exterior de España.

Iliana Olivé

Investigadora principal de Cooperación y Desarrollo, Real Instituto Elcano