

El papel de la cooperación internacional en la construcción de una marca-país

Martín Rivero Illa | Director ejecutivo de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI)

Tema

La cooperación internacional al desarrollo que España brinda al mundo puede contribuir positivamente a su estrategia de marca-país.

Resumen

A partir de la experiencia de trabajo del autor con la cooperación española en América Latina y en Uruguay en particular, este ARI aborda las posibles aportaciones que la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) española puede hacer a su imagen-país. El análisis se estructura en tres dimensiones que el autor considera valiosas y distintivas de la cooperación española: (1) la AOD bilateral con América Latina; (2) la cooperación española hacia los organismos multilaterales de cooperación, particularmente al sistema de Naciones Unidas; y (3) la promoción de la cooperación sur-sur en Iberoamérica. Este análisis sostiene que el fuerte crecimiento que tuvieron los fondos de cooperación española en la década pasada, aun aceptando posibles niveles de ineficacia o ineficacia en algunos aspectos de su gestión, constituyen una inversión que ha obtenido resultados concretos y generado capacidades profesionales e institucionales relevantes así como mejorado la imagen de España en el mundo. En el momento de considerar la reducción de la AOD parece necesario valorar de qué forma ese importante legado es preservado y cómo se mitigan los posibles impactos que esto pueda generar en la imagen-país.

Análisis

Es habitual que, en momentos de crisis económica o restricciones financieras, los donantes se planteen la necesidad de reducir los recursos públicos que destinan a su política de cooperación al desarrollo. Al igual de lo que sucede con los recortes que se plantean para el gasto público social, los recursos de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) son considerados desde las visiones más conservadoras como un «gasto» en sentido estricto. Es decir, en el debate sobre la distribución por políticas de los recortes fiscales, no se contemplan los componentes de inversión y de capacidad de generación indirecta de riqueza que la ayuda al desarrollo puede conllevar. Si bien la literatura académica en economía o ciencia política es profusa respecto de los retornos de la inversión social, el análisis académico es menor y menos robusto en lo que refiere a los retornos de la AOD.

Resulta absolutamente comprensible que ante las dificultades económicas actuales de España, particularmente en lo que refiere a los problemas de crecimiento y empleo, se plantee el conflicto a nivel político del porqué destinar recursos a ayudar a otros países cuando el propio tiene necesidades importantes, y en cierta medida urgentes, que atender. Entre los ciudadanos de a pie que pagan sus impuestos y sufren los recortes, o

quizá están en el paro, seguramente es muy difícil valorar positivamente que recursos del Estado español vayan a parar a un proyecto de AOD en «Fortalecimiento Institucional del Gobierno Local» en un alejado poblado de Bolivia o Uruguay.

El desafío está en intentar evitar centrarse en los intereses más políticamente interesados e inmediatos y levantar la mirada con una visión más estratégica y de largo plazo respecto de los beneficios, tangibles o intangibles, que a la sociedad española en su conjunto –y por tanto también a ese ciudadano de a pie– le ha dado el hecho de que España haya sido el donante global de mayor crecimiento y con más presencia en América Latina en la última década.

Cooperación y marca-país

Quien escribe no es en absoluto un especialista en el tema de la imagen internacional de los países, pero parece claro que una marca-país tiene, entre otras funciones, la de proveer una identidad unívoca y valorada de las diferentes expresiones de un país a nivel global. Estas expresiones incluyen cualquiera de las características, personas, ámbitos o actividades que se visibilizan de ese país en el resto del mundo. Éstas pueden ser tan diversas como el propio Estado o gobierno de un país o sus representantes en el país o en el exterior, sus productos y servicios (especialmente los exportables), las características y forma de ser de sus habitantes, su patrimonio arquitectónico, cultural y artístico, sus particularidades geográficas, su oferta turística y gastronómica, las diversas representaciones deportivas y un largo lista de etcéteras. No se me ocurre ninguna buena razón para pensar que la cooperación internacional al desarrollo que un país brinda –es decir, los diversos programas y proyectos de desarrollo que apoya a lo largo del mundo– no sea potencialmente una dimensión muy importante de esa marca o imagen-país.

También parece razonable pensar que estas diferentes dimensiones deben aprovechar las sinergias que generan entre sí y explotar estratégicamente los aportes que cada una de ellas le puede generar a las demás. Canadá y Nueva Zelanda son dos países que parecen manejar esas sinergias de manera articulada y coherente, al menos en términos visuales. Piense el lector por un momento si no visualiza el silver fern (helecho de plata), símbolo de Nueva Zelanda, de manera verdaderamente idéntica en todas sus expresiones hacia el exterior, desde su equipo nacional de rugby, hasta la tarjeta de un embajador, pasando por una reconocida marca de mantequilla. Esa imagen es también el símbolo de su entidad de Cooperación NZ-AID.¹

Obviamente, lo importante de estos símbolos no es la calidad estética o gráfica del logo en sí mismo, sino los contenidos o valores que a través de él se logran transmitir. Hacer que todas las expresiones de un país apreciadas globalmente «acumulen» o viertan valor a un mismo símbolo seguramente es una tarea compleja, costosa y de largo aliento. Pocas dimensiones de las relaciones entre países y pueblos pueden ser tan valoradas como aquellas que hacen que, con la mutua cooperación y el trabajo conjunto, mejoren las condiciones de vida y el ejercicio efectivo de todos los derechos de todos de sus habitantes. La AOD indudablemente tiene esta capacidad privilegiada de aportar contenido sustantivo y universalmente valorado a la imagen del país que brinda cooperación.

¹ www.aid.govt.nz/.

La AOD bilateral española con América Latina

La experiencia de varios años desde la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) como entidad contraparte oficial de la cooperación española me ha dado la oportunidad de conocer de primera mano las características y el valor agregado que hacen destacar a esta cooperación respecto de la de otros países y organismos internacionales. Documentos oficiales de la Presidencia de Uruguay, reflejados en el último Marco de Asociación 2011-2015 firmado entre ambos países, destacan sobre la cooperación española su flexibilidad y capacidad de adaptar los instrumentos de cooperación a cada proyecto, y su efectividad para identificar con agudeza las capacidades técnicas e institucionales de España adecuadas para trasladarlas a la realidad del Uruguay como país de renta media.

En Uruguay se comparte la opinión de que España, como donante, ha sabido escuchar y atender las necesidades de la sociedad uruguaya en diversos ámbitos. Estas capacidades se basan en la fortaleza y vasta experiencia de sus técnicos e instituciones, brindando cooperación con una amplia gama de instrumentos en materia de fortalecimiento de la gobernabilidad, descentralización, desarrollo local, urbanismo y ordenamiento territorial, género, medio ambiente, salud, educación, fortalecimiento institucional o cultura para el desarrollo. La ayuda española en este país es altamente valorada por el apoyo al fortalecimiento de las capacidades de investigación en tecnologías de la información (TIC) aplicadas a la educación y, en particular, a la educación superior universitaria.

Asimismo, la ayuda sin condicionalidades de la cooperación española favorece la apropiación real de los proyectos e iniciativas por parte de las instituciones beneficiarias. Éstas pueden así trabajar en la consecución de los objetivos estratégicos definidos de acuerdo al interés nacional por el gobierno. Conviene, por tanto, destacar, más allá de los resultados y productos específicos de los proyectos de cooperación, una metodología de trabajo conjunta por las capacidades que esto ha generado en Uruguay para gestionar su propia cooperación –tanto la recibida desde otros donantes como la cooperación sur-sur (CSS) que el propio país comienza a desplegar–.

En este sentido, el proceso de realización del último marco general de cooperación entre España y Uruguay, denominado Plan Director, generó un mecanismo de definición de las prioridades de cooperación, resumido en el Gráfico 1, que desde entonces es parte de la política de la AUCI para gestionar toda la cooperación de todos los donantes.

Gráfico 1. Proceso de definición de prioridades nacionales de cooperación



Fuente: elaboración propia en base a documentos de la AUCI.

Mediante este proceso, es posible: (1) identificar los objetivos nacionales de desarrollo más allá de que no estén explicitados en un plan nacional de desarrollo; (2) determinar cómo esto se traduce en los objetivos sectoriales de los ministerios u organismos competentes; (3) establecer cuál ha sido su asignación presupuestaria; (4) identificar los déficit de presupuesto y capacidades nacionales y, así, definir el que puede ser el valor añadido de la cooperación internacional; (5) identificar los ámbitos en los que estén presentes otros donantes para evitar solapamientos y maximizar la eficiencia; y finalmente (6) concluir en cuáles de las áreas identificadas como resultado de este proceso el donante en cuestión tiene ventajas comparativas y capacidades específicas.

Desde que se realizara este proceso con la cooperación española, éste se aplica sistemáticamente para todos los ámbitos de las políticas públicas y para todos los países o instituciones cooperantes. Sin embargo, en los diferentes ámbitos regionales o internacionales en los que participo como director de cooperación, no he visto que se hiciera ni una sola vez alguna referencia de España a sus propias capacidades en este sentido. Parecería que los países receptores de ayuda están en mejores condiciones para identificar mejor y poner en valor las virtudes de la cooperación española que el propio donante.

La cooperación española en organismos multilaterales y fondos globales

Otro de los ámbitos que España parecería no haber capitalizado para su visibilidad pública o imagen-país –o al menos no en todo su potencial– es en el relativo a las importantes contribuciones a los organismos multilaterales o programas temáticos globales de cooperación al desarrollo. Un buen ejemplo de ello puede ser el Fondo Para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM)² que se estableció en 2007 a través de un acuerdo entre el gobierno de España y el Sistema de Naciones Unidas, con el objetivo de favorecer la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Este fondo ha sumado una contribución total de más de 900 millones de dólares, en su enorme mayoría por aportes de España. Con cargo a él se han financiado 130

² www.mdgfund.org/es.

programas conjuntos en ocho áreas programáticas en 50 países. Los programas abarcan una importante diversidad de sectores como salud, empleo, igualdad de género, medio ambiente, cultura, agua y desarrollo del sector privado. Otro elemento distintivo de este fondo es que los programas financiados reúnen en cada proyecto a múltiples agencias, comisiones, fondos y programas de Naciones Unidas, de modo que se procura fortalecer la capacidad del Sistema de Naciones Unidas para actuar de manera conjunta y articulada.

Este mecanismo de financiación al desarrollo, estructurado temáticamente y vinculado a los objetivos y metas planteados en los ODM, dio protagonismo a España en las iniciativas globales de desarrollo en al menos dos sentidos. Por un lado, le permitió aumentar su importancia y peso como país en el único organismo multilateral de desarrollo de representación universal e igualitaria. En segundo lugar, este fondo permitió desarrollar iniciativas en países de renta media que habitualmente están fuera de las listas de países elegibles para la cooperación tradicional por sus niveles de desarrollo medio relativo, pero que presentan severas desigualdades y vulnerabilidades en varios de los ODM.

En Uruguay este fondo financió un proyecto en el área de cultura y desarrollo, denominado Viví Cultura³ con una gran dotación de fondos (más de 3,4 millones de dólares), lo que lo constituye en uno de los mayores proyectos de cooperación en cultura que ha tenido el país. Sin embargo, en el sector de la cooperación al desarrollo en Uruguay pocas personas saben que ese proyecto, desarrollado con la cara visible del Sistema de Naciones Unidas, ha sido posible gracias a significativos aportes de fondos españoles. Otra paradoja sobre este proyecto es que, a pesar de la reconocida capacidad de la AECID para coordinarse con el gobierno nacional, y de las dificultades de las diferentes agencias de Naciones Unidas para articular sus acciones, la cooperación española no ejerció el liderazgo en la ejecución, lo que se derivó en problemas de gestión que podrían haberse evitado.

La cooperación sur-sur en América Latina

El espacio iberoamericano de cooperación al desarrollo está conformado por la totalidad de los países latinoamericanos junto con Andorra, España y Portugal y surge a partir de la I Cumbre de jefes de Estado y de gobierno en Guadalajara (México), en 1991. Una primera característica de este espacio es que la mayoría de sus miembros son clasificados como países de renta media por los principales organismos multilaterales y donantes tradicionales y, por tanto, la ayuda canalizada hacia esta región se ha reducido significativamente en las últimas décadas. Es así que la región latinoamericana recibió entre el 6,5% y el 8% de la AOD total mundial en 2010, lo que comparado al 14% que recibió en 1960, demuestra el significativo descenso relativo.⁴ Mientras tanto, según el informe de 2012 sobre la CSS en Iberoamérica de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), durante 2011 se ejecutaron 586 proyectos y 229 acciones de CSS bilateral.⁵

Desde el comienzo, el proceso referido de la CSS en la región ha contado con el papel protagonista de España en el marco de la SEGIB. La propia creación y financiación de esta Secretaría, la dinámica político-estratégica que generan anualmente las cumbres presidenciales, sus correspondientes reuniones de coordinadores nacionales y

³ www.vivicultura.org.uy.

⁴ CEPAL (2012), Los países de renta media: un nuevo enfoque basado en brechas estructurales, Comisión Económica para América Latina, Santiago de Chile.

⁵ SEGIB (2012), Informe de Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2012, Secretaría General Iberoamericana, Madrid.

responsables de cooperación, así como la creación y publicación del informe anual de CSS son tres pilares muy relevantes de esta construcción estratégica y singular. Si a esto se le suma el apoyo al Programa Iberoamericano para la CSS, que se construye con las aportaciones y la participación de otros 19 países iberoamericanos, queda clara la relevancia del papel de España en la construcción de la institucionalidad y actuales características de la CSS en la región.

Desde el espacio iberoamericano, y a través del programa para el fortalecimiento de la CSS, los países miembros lograron articular una posición común sobre la CSS⁶ de cara al IV Foro de Alto Nivel de Busan, que luego fue también presentada ante el Foro de Cooperación al Desarrollo del ECOSOC en julio de 2012. Entre los principales elementos de la postura de estos países se puede destacar que la CSS latinoamericana se deriva de acuerdos entre países que afrontan desafíos de desarrollo similares y que facilita la adecuación de las actividades a necesidades y perspectivas comunes y el respeto por los aportes locales al desarrollo, favoreciendo el entendimiento y la relación entre socios en condiciones de reciprocidad y permitiendo el aprendizaje mutuo, al tiempo que consolida las relaciones entre países de una misma región, promoviendo el desarrollo regional y la integración, así como la relación con otras regiones y la preservación de bienes públicos regionales y globales.

La articulación de una posición común en un documento consensuado por estos países refleja una experiencia única de articulación de posiciones sobre la CSS en el seno de la región. Este proceso es el resultado de un trabajo sostenido en los últimos años que ha permitido no sólo la acumulación conceptual y metodológica sino también la construcción de confianza entre países en el ámbito de la CSS. Los actores protagonistas de ese proceso han sido los países latinoamericanos, pero buena parte del éxito del mismo reside en el compromiso político de las autoridades españolas y en las capacidades y recursos de ese país destinados a este proceso.

Conclusiones

El crecimiento exponencial que han tenido los fondos españoles de cooperación al desarrollo en la década pasada constituye una inversión del Estado español, y por tanto de sus ciudadanos, enormemente relevante. Es posible que este crecimiento pueda haber sido mayor o más rápido que el de las capacidades institucionales para gestionarlo eficazmente en todas sus dimensiones. No obstante ello, es evidente que se generaron resultados de desarrollo concretos, productos y capacidades institucionales y profesionales tanto en los países receptores de esa AOD como en la propia España.

Entre los resultados de este proceso también están la construcción y consolidación de relaciones y «cercanías» políticas, institucionales, profesionales y personales con las diferentes autoridades políticas y técnicas de los países socios y de organismos internacionales. Este acervo parece particularmente importante en América Latina. Indudablemente, esto puede constituir un activo valioso del país para su imagen global, o la construcción de la marca-país.

⁶ Los países que se adhirieron el documento Posición sobre la Cooperación Sur-Sur en el marco de la Cooperación Internacional para el Desarrollo ante el IV Foro de Alto Nivel de Busan son Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Principado de Andorra, República Dominicana y Uruguay (www.cooperacionsursur.org).

Cabe preguntarse qué impacto tendrá la severa reducción del presupuesto de la ayuda de España en su imagen internacional, particularmente en América Latina y otras regiones en las que tiene importantes intereses geoestratégicos y comerciales. Es decir, esta merma de AOD puede desmejorar la imagen-país, lo que también podría impactar en los intereses más generales (económicos y políticos) de España. Por tanto, lo que en el corto plazo puede ser una forma de constricción del gasto para la reducción del déficit público, en el mediano o largo plazo puede tener un impacto, ciertamente difícil de cuantificar pero sin duda tangible, en sentido contrario sobre ese mismo déficit público.