
PRÓLOGO

CENTROAMÉRICA, REFERENTE DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

JUAN LÓPEZ-DÓRIGA*

Hay pocas regiones con tanta relevancia para la Cooperación Española como Centroamérica y probablemente ninguna explica tanto como ella la evolución de sus principios, de sus actores y de sus instrumentos.

La creación de las Oficinas Técnicas de Cooperación del Instituto Iberoamericano de Cooperación en 1984 es un punto de partida de la cooperación gubernamental para el desarrollo de España. Más allá de otras acciones previas y de las acciones del Ministerio de Trabajo, o de las experiencias en Guinea Ecuatorial, aquellas oficinas fueron el germen de la presencia en el exterior de la cooperación española. Centroamérica fue también testigo de los inicios de buena parte de la cooperación no gubernamental y descentralizada en España. Tras las ONGD de carácter religioso de décadas anteriores, surgió en los años 80 una nueva generación de organizaciones derivadas de los movimientos de solidaridad con Nicaragua, El Salvador y Guatemala, en el marco de los conflictos centroamericanos.

Pero además, la Cooperación Española ha estado presente en Centroamérica con todos sus actores y todos sus instrumentos. Desde las primeras oficinas técnicas y la segunda generación de ONGD que mencionábamos hasta la reciente aplicación de los compromisos de la eficacia de la ayuda en estos años. Todos los instrumentos bilaterales o multilaterales han sido aplicados en Centroamérica, en muchas ocasiones por primera vez.

El cambio de la cooperación en Centroamérica desde la mitad de los ochenta hasta ahora ha sido particularmente intenso. Las iniciativas de aquellos años estaban enmarcadas en los conflictos de la región y en la época de los procesos de Contadora y Esquipulas. Hoy la cooperación se caracteriza por la posición de liderazgo que España tiene en casi todos los países; por la diversidad

* Director de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo - AECID.

de actores presentes en la región; por la diversidad de modalidades (cooperación oficial, no gubernamental, descentralizada, multi-bilateral o estrictamente multilateral aunque con financiación española); y por la diversidad de instrumentos que van desde las habituales subvenciones bilaterales o a ONGD, hasta la aplicación de instrumentos más novedosos como los apoyos presupuestarios y diversas iniciativas multilaterales.

Entre todos ellos, existen dos rasgos de especial interés que marcan la evolución reciente y el futuro próximo de la Cooperación Española en la región y que son resultado de la profundidad de nuestra presencia en Centroamérica y de años de intercambio con sus gobiernos, instituciones y organizaciones públicas y privadas.

En primer lugar, la apuesta por un modelo basado en la agenda de la eficacia de la ayuda, que está resultando transformador y positivo para la cooperación española. Los avances en la transformación del Estado y en el diseño de políticas públicas de desarrollo y de lucha contra la pobreza en los países centroamericanos han sido muy evidentes y han sido objeto preferente de atención para la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Eso ha permitido poner en marcha algunos de los primeros Marcos de Asociación País de la Cooperación Española y dar también un salto cualitativo en la relación con los países centroamericanos que responden ahora con prioridades propias y precisas a la demanda de liderazgo en sus políticas de desarrollo. Los Marcos de Asociación País ponen la formulación de esas prioridades como eje central de los apoyos de la cooperación española y se han manifestado ya como un instrumento muy valioso de alineamiento. Estaremos muy pendientes de la evaluación de los resultados que la experiencia española de aplicación de estos instrumentos pueda ofrecer en materia de armonización de donantes en la región y para rendir cuentas a los ciudadanos centroamericanos y españoles sobre sus efectos e impactos.

En segundo lugar, los estragos del Huracán Mitch en el año 1998 pusieron dramáticamente en evidencia como algunos de los principales problemas de la región no podían ser abordados sino conjuntamente por sus países y sus socios en la comunidad internacional. Como ocurrió con los procesos de paz de los años ochenta, la acción regional se convirtió en fuente indispensable para la generación de propuestas y políticas de desarrollo. Los efectos de la violencia y la lucha contra el crimen organizado nos vuelven ahora a plantear con intensidad y urgencia la necesidad de profundizar el trabajo en el ámbito regional para el diseño de políticas de desarrollo y de cooperación.

La celebración en Madrid del Grupo consultivo para la transformación y modernización de Centroamérica en el año 2001 fue el marco en el que la cooperación española puso en marcha su programa de cooperación regional con Centroamérica con la firma de la I Comisión Mixta España-SICA entre la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SG-SICA) y el Ministerio de Asuntos Exteriores de España. Tras la firma de este Memorándum, la AECI presentó a los Presidentes centroamericanos el Programa de Cooperación Regional con Centroamérica (PCRC), durante la XII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en noviembre de 2002 en República Dominicana. Poco después, en el año 2005, España se incorporó al Sistema como Estado Observador extrarregional.

La agenda de transformación y modernización que Centroamérica presentó en el año 2001 tuvo un irregular seguimiento por parte de los gobiernos centroamericanos y de la comunidad internacional, pero supuso un esfuerzo de enorme interés para el diseño de una agenda conjunta alrededor del proceso centroamericano de integración regional. Fue además un marco muy propicio para poner en funcionamiento el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) como un nuevo espacio de desarrollo y de cooperación. También a propósito de esta agenda, la Unión Europea empezó a organizar su cooperación regional a partir de los Documentos de estrategia regional para América Central, con una primera fase en el período 2002-2006.

Así, dos de los principales socios de Centroamérica, España y la UE, decidimos apoyar desde entonces la respuesta conjunta y regional ante los desafíos del desarrollo de la región con instrumentos centrados en la integración centroamericana. Esa apuesta está siendo recientemente acompañada por otros socios tan importantes para la región como Estados Unidos o los organismos financieros multilaterales.

En el año 2006, la AECI dotó al Programa Regional de un nuevo instrumento financiero y de gestión, el Fondo España-SICA, que ha sido el eje de la cooperación regional y que se creó como un instrumento promotor de la apropiación, alineamiento y armonización, por el que la Cooperación Española traslada las funciones de ejecución y seguimiento a las instituciones del SICA, bajo sus procedimientos y con la coordinación de su Secretaría General.

España, con el 13% de la cooperación internacional con el SICA, fue en el período 2005-2009 el segundo socio de la región en términos cuantitativos después de la Unión Europea (que representó el 31% de los fondos).

Esta primera fase de la cooperación regional española generó resultados muy interesantes en materia de fortalecimiento institucional; de apoyo a la creación de instituciones o instancias regionales; el diseño de agendas regionales de integración; o el desarrollo de instrumentos de acción regional.

En 2009 la AECID y la Secretaría General del SICA llevaron a cabo una evaluación de medio término de su cooperación regional para definir una nueva fase 2010-2013 que está ahora en proceso de ejecución. El diseño de esta nueva etapa se ha centrado en reforzar la apuesta por la cooperación regional y los compromisos de la agenda de eficacia de la ayuda, y en responder a la necesidad de concentrar sus ámbitos de intervención y mejorar la coordinación con la cooperación bilateral.

Los principales procesos de cambio y desarrollo que apoya el Fondo España-SICA en el periodo 2010-2013 a partir de las prioridades marcadas por el plan de acción del SICA son las siguientes:

- el fortalecimiento de las instituciones del SICA y de sus instrumentos de integración regional;
- la aplicación de la Estrategia de seguridad de Centroamérica mediante el fortalecimiento de sus estructuras institucionales;
- la aplicación de los enfoques de desarrollo rural con enfoque territorial;
- y la ampliación de oportunidades en el mercado regional para las pequeñas y medianas empresas.

Varios factores estimulan la apuesta española por la integración centroamericana como ámbito promotor de nuevas formas de cooperación en Centroamérica y complementario de la profunda experiencia de cooperación bilateral de las últimas décadas.

Por una parte, el interés que las acciones derivadas de las estrategias y políticas regionales pueden tener para los objetivos de desarrollo de sus estados miembros a partir del plus de calidad que ofrece la combinación de esfuerzos, experiencias y recursos propia de la integración regional.

También lo es el potencial del SICA como promotor de la armonización de donantes en la región. La Conferencia Internacional de apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica que se celebró en junio de 2011 en Guatemala es un extraordinario ejemplo de los alcances que podría tener un proceso de armonización de donantes en torno a las prioridades conjuntas de Centroamérica, así como de las dificultades de un proceso de este tipo.

Finalmente, entre otros factores, ha sido muy relevante el fomento de los mecanismos del intercambio de experiencias, conocimientos y cooperación horizontal entre los países del Istmo centroamericano, que ha facilitado la creación de instrumentos comunes de desarrollo, la elaboración de normativas regionales o la creación de redes de coordinación y comunicación entre los actores regionales.

La revista ofrece un rico panorama sobre los desafíos que enfrenta Centroamérica y cuya complejidad resumen y presentan los artículos del equipo del Estado de la Región, empezando por Edelberto Torres Rivas desde mi añorada Guatemala, así como otros destacados autores sobre la seguridad alimentaria, la seguridad regional, la reforma fiscal, las migraciones, la inserción en el comercio internacional, la transversalización del género en las estrategias de desarrollo y de lucha contra la pobreza o la prevención de los impactos del cambio climático.

Algunos funcionarios de alto nivel del SICA complementan la perspectiva del Secretario General del SICA y del Asesor Principal del Fondo España-SICA sobre los retos de la integración desde el Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica (COMMCA) y de la Comisión centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD).

La experiencia de la cooperación española en la región queda perfectamente ilustrada con los artículos del coordinador general de la cooperación española en El Salvador y representante ante el SICA y de los coordinadores de la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre y del Programa regional de seguridad alimentaria (PESA-FAO).

Aplaudimos la iniciativa de la Revista Española de Desarrollo y Cooperación de ofrecer a sus lectores y a los actores de la cooperación española esta mirada regional a Centroamérica que refuerza el interés de observar los obstáculos comunes a su desarrollo y que combina la reflexión sobre las políticas y acciones regionales y sobre los instrumentos de cooperación bilateral y regional. El conjunto de voces centroamericanas y españolas que ofrece este número de la revista son una buena expresión de la asociación de España y el Sistema de la Integración Centroamericana para promover el desarrollo de la región.