

## **La ayuda oficial de España una contribución complementaria al desarrollo de la región Centroamericana: Fondo España SICA.**

### **Official aid of Spain an additional contribution to the development of the Central American region: Fund Spain SICA.**

Carlos Ayala Durán\*

Recibido: 17 de abril de 2013.

Aceptado: 19 de septiembre de 2013.

Publicado: 30 de diciembre de 2013.

**Resumen:** Desde el restablecimiento de la democracia en España a mediados de los setenta, las relaciones oficiales con los países Centroamericanos han mejorado sustancialmente. Un pilar fundamental de estas renovadas relaciones se basará en la ayuda oficial al desarrollo otorgada por España a Centroamérica. Esta Ayuda española ha girado históricamente en torno al esquema de cooperación bilateral con cada país centroamericano, siguiendo la tendencia global de ayuda internacional de otorgada por todos los países del mundo. No obstante, para el caso de la cooperación española hacia Centroamérica, esta tendencia bilateral comenzará a tener cambios desde inicios del nuevo milenio por medio del Programa de Cooperación Regional con Centroamérica (PCRC) y particularmente por medio de la creación del Fondo España SICA en 2006, el cuál es un esquema de cooperación regional con toda la región centroamericana.

**Palabras Clave:** Ayuda Internacional, Centroamérica, Fondo España SICA, AECID.

**Abstract:** Every since the restitution of democracy in Spain in the mid seventies, the official relations with Central American States have substantially improved. One of the pillars of these renewed relations will be the Official Development Assistance granted by Spain to each Central American country. This official aid has historically been assigned in a bilateral way, following the logic of official aid granted by the great majority of other industrialized countries. However and particularly in the case of Spanish cooperation granted to Central America, this bilateral tendency will start to change in the new century thanks to the Central American Regional Cooperation Program and particularly thanks to the creation of Fund Spain SICA (Fondo España SICA) in 2006, which is a regional cooperation instrument with the whole Central American Region.

**Keywords:** International Aid, Central America, Fund Spain SICA, AECID.

---

\* Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad de El Salvador, San Salvador – El Salvador. Máster en Integración Económica Regional y Políticas Comunitarias, Universidad de Vigo. e-mail: [ayala.ernesto@gmail.com](mailto:ayala.ernesto@gmail.com).

## Introducción

Las relaciones políticas modernas entre España y Centroamérica pueden rastrearse prácticamente desde el restablecimiento a la senda democrática del país Ibérico posterior a la muerte de Francisco Franco en 1975. Poco a poco, desde esa fecha, España ha estrechado sus vínculos lenta pero decididamente con la región centroamericana. Estas renovadas relaciones políticas han girado desde finales de los años setenta e inicios de los años ochenta en torno a tres temas principales: apoyo al proceso de pacificación y nuevas democracias en Centroamérica, mejora de las relaciones políticas y el establecimiento de una política de ayuda oficial al desarrollo con Centroamérica. Estos temas, como es de esperarse, han estado muchas veces interrelacionados debido a la naturaleza de los mismos. Por ejemplo, al aportar cuantiosos recursos en calidad de ayuda al desarrollo con Centroamérica, indirectamente se estaba trabajando para la mejora de las relaciones políticas con la región. En muchos casos, la ayuda al desarrollo brindada por España abordaba temas referentes a la promoción de la democracia, derechos humanos y pacificación de la región.

En relación a la política española de ayuda oficial al desarrollo con Centroamérica, la misma se ha basado generalmente en un esquema tradicional de ayuda bilateral, tal y como ha sido la costumbre de la mayoría de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) desde el inicio de la llamada *era del desarrollo* (Sachs, 2010). Es decir, la ayuda oficial al desarrollo de España hacia

Centroamérica se ha dado con cada uno de los países del istmo a nivel individual *vis a vis*. No obstante, esta lógica bilateral irá cambiando poco a poco desde finales de la década de los noventa e inicios del nuevo milenio, iniciando un camino que apuesta por la concesión de ayuda oficial al desarrollo regional con Centroamérica. Esta apuesta por la cooperación regional con el istmo se ve materializada mediante la creación del Fondo España – SICA en 2006, el cual se ha erigido como el principal instrumento de concesión de ayuda oficial al desarrollo entre Centroamérica – España y representa a su vez un esquema de cooperación novedosa, con resultados positivos y bien valorado por los actores ibero-centroamericanos.

Por ello, el siguiente artículo aborda el esquema de cooperación Fondo España SICA en su primera fase, que corresponde al período 2006-2009. Para ello, se inicia contextualizando las relaciones globales entre España y Centroamérica en la esfera bilateral. Posteriormente se abordan las relaciones a nivel regional, particularmente en lo que a ayuda oficial con el istmo se refiere. Finalmente se trata el tema de Fondo España SICA en concreto.

## Contextualización de las relaciones España – Centroamérica: Plano Bilateral.

Pese al modesto peso que Centroamérica puede tener en términos económicos y políticos, España ha renovado notablemente su interés por la región desde el restablecimiento de la

democracia al país europeo. Asimismo, este renovado interés, viene caracterizado por los pilares fundamentales mencionados anteriormente, a saber: el apoyo Español a la pacificación de Centroamérica y surgimiento de nuevas democracias en la región, mejora de las relaciones políticas entre las dos regiones y la creación de una política española de ayuda al desarrollo.

En torno al primer pilar, es fundamental tener presente que el momento en el que se reconfiguran las relaciones ibero-centroamericanas, durante finales de la década de los setenta, buena parte de Centroamérica está sumida en conflictos armados internos. Guatemala estaba en medio de una guerra civil desde la década de los setenta, El Salvador verá el inicio y desarrollo de una guerra civil durante la década de los ochenta y en Nicaragua la revolución sandinista triunfará a finales de los setenta, poniendo fin a una larga dictadura somocista<sup>†</sup>. Estos conflictos armados amenazaban con propagarse a otros países centroamericanos que no sufrían de conflictos armados internos lo que podría generar una mayor desestabilización en el istmo. A diferencia de Centroamérica, España había iniciado el regreso al camino democrático con la muerte de Francisco Franco a mediados de los setenta y se buscaba la consolidación democrática del país junto con un proceso de reconciliación de su sociedad. Por ello,

<sup>†</sup> Para conocer más sobre los conflictos armados en Centroamérica en la década de los ochenta consultar entre otros Díaz et al, 2010, Torres-Rivas, 2011 y Saenz, 2012.

y como consecuencia de una experiencia muy reciente en el país Europeo, la política exterior de España estará marcada por un apoyo a las nuevas democracias alrededor del mundo, y particularmente a las democracias centroamericanas.

En relación al segundo pilar, España buscaba mejorar su imagen en la región centroamericana y potenciar así sus relaciones políticas con la misma. Al respecto, es importante tener en consideración que España, bajo la dirigencia de Francisco Franco, tenía cuando poco simpatía por los gobiernos militares y autoritarios en América Latina y Centroamérica. Con ello, desde el regreso de la democracia al país ibérico, el gobierno español aspiraba a diferenciarse del esquema conservador “hispanoamericano”<sup>‡</sup> que había dominado las relaciones ibero-latinoamericanas (Arenal, 2011). En razón de este caducado esquema y desde la caída del régimen franquista a mediados de los setenta, España comenzó a apostar por distanciarse del hispanoamericanismo imperante hasta entonces, y buscaba lograr una mejora de las relaciones políticas con América Latina en general y con Centroamérica en particular, mediante la adopción del esquema de “Iberoamérica” (Ibid, 2011). La mejora de las relaciones políticas entre España y Centroamérica pudo apreciarse, en hechos como el apoyo a candidaturas españolas en organismos internacionales por parte de los países centroamericanos,

<sup>‡</sup> Éste esquema se basaba en la posición de líder al estilo cuasi imperial que España debía detentar en sus relaciones con América Latina.

consolidación de cumbres iberoamericanas (Ibid, 2011), el aumento de inversiones y comercio entre países, visitas de autoridades centroamericanas a España y viceversa; entre otras.

Finalmente, el tercer pilar hace referencia a la creación por parte de España de una política de ayuda al desarrollo con Centroamérica. Ya desde 1984 y de forma articulada, el gobierno español adopta el “Plan de Cooperación Integral con Centroamérica” con lo que se comienza a planificar de forma periódica la asignación de recursos en concepto de cooperación internacional al desarrollo hacia la región<sup>§</sup>. La ayuda bilateral de España a Centroamérica comenzará a ser particularmente destacable desde finales de la década de los ochenta. En ese sentido, según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el total de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) proporcionada por España a Centroamérica en el período 1988-2006 ascendió a 4164.09 millones de dólares<sup>\*\*</sup>. En el mismo período, el principal receptor de ayuda oficial al desarrollo fue Nicaragua, seguido muy de lejos por Honduras. De forma similar, la imagen 1 muestra que durante el período 1988-2006 existió una tendencia general a aumentar el monto en concepto de ayuda oficial al desarrollo otorgada por España a los países centroamericanos.

Esta Ayuda Oficial al Desarrollo de España hacia Centroamérica vendrá aparejada desde los años ochenta con la suscripción de convenios bilaterales de cooperación con los países centroamericanos. Estos acuerdos de cooperación abarcarán una gran variedad de temas, como lo son: justicia, recursos humanos, lucha contra el narcotráfico, desarrollo, cultura, educación y lucha contra la pobreza. Vale la pena destacar que algunos de estos acuerdos específicos, que abordaban temas como reforma del sector justicia o promoción de los derechos humanos, estarán fuertemente vinculados a los otros dos temas prioritarios en las relaciones españolas-centroamericanas.

Esta mejora en las relaciones oficiales entre España y Centroamérica estará enmarcada en una lógica bilateral. En ese sentido, la ayuda oficial al desarrollo otorgada por el país ibérico era negociada, gestionada, ejecutada y evaluada en términos bilaterales; como era la costumbre de toda la ayuda oficial al desarrollo de la comunidad internacional. No obstante, poco a poco las relaciones bilaterales entre España y Centroamérica vendrán a complementarse desde la década de los noventa con una vertiente regional.

<sup>§</sup> Para consultar los montos de cooperación oficial española hacia Centroamérica posterior a la elaboración del Plan de Cooperación Integral con Centroamérica, consultar Miralpeix, 1992.

<sup>\*\*</sup> Precios constantes de 2010

**Cuadro 1 Total de Ayuda Oficial al Desarrollo otorgada por España a cada país de Centroamérica. Período 1988-2006\*.  
Montos en dólares estadounidenses a precios constantes 2010.**

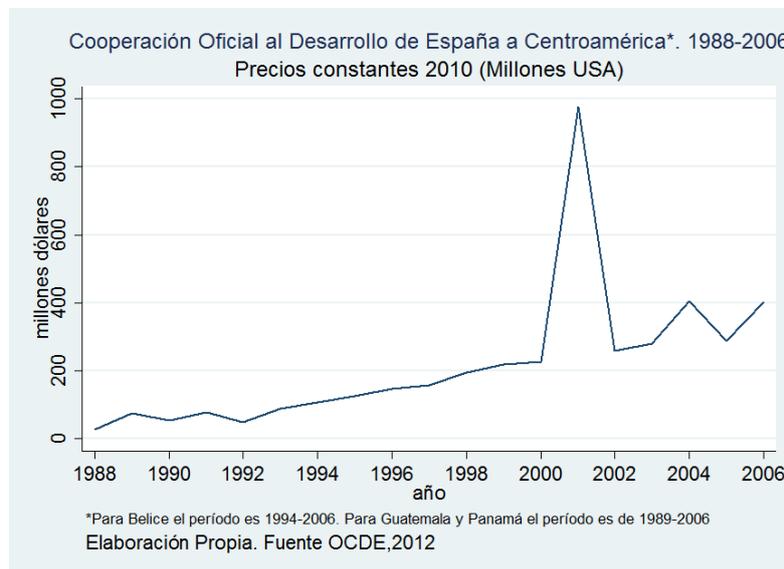
País	Monto (Millones USD PC 2010)
Belice	4.22
Costa Rica	170.75
El Salvador	564
Guatemala	620.76
Honduras	917.15
Nicaragua	1685.33
Panamá	201.88
<b>TOTAL</b>	<b>4164.09</b>

\* Para el caso de Belice, el período es de 1993-2006.

\* Para el caso de Guatemala y Panamá, el período es de 1989-2006

Elaboración Propia. Fuente: OCDE, 2012.

**Imagen 1: Tendencia anual de la Ayuda Oficial al Desarrollo otorgada por España a Centroamérica. Período 1988-2006\***



Elaboración Propia. Fuente: OCDE, 2012

### **Relaciones España – Centroamérica: Plano Regional.**

Las relaciones España- Centroamérica en su vertiente regional, y particularmente la cooperación regional

de España con Centroamérica, son mucho más recientes que las relaciones bilaterales. Como se mencionó, uno de los antecedentes en temas de cooperación regional España – Centroamérica se puede rastrear desde

finales de la década de los setenta e inicios de los ochenta. Para 1984, el Instituto de Cooperación Iberoamericana diseña y realiza proyecciones para llevar a cabo el Plan de Cooperación Integral con Centroamérica; cuyo objetivo era trasladar a Centroamérica la experiencia y capacidad técnica española en las áreas económica, social y político administrativa; mejorar las relaciones con España y apoyar la integración regional (AECID, 2003). Producto del mencionado plan es que se hace posible el despliegue español de sus Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) en toda la región.

A pesar de la importancia que el Plan de Cooperación Integral con Centroamérica supuso en el establecimiento del diálogo con Centroamérica como región, este aún estaba altamente cargado de lógicas bilaterales y, para 1984, aún no existía una institucionalidad por la parte Centroamericana que pudiera encaminar los esfuerzos propuestos por España. Con ello, existen dos factores que en la década de los noventa potenciarán el fortalecimiento de la cooperación España – Centroamérica como región: La creación del Sistema de la Integración Centroamericana en 1991 y los esfuerzos de reconstrucción en el istmo posterior al paso por la región del Huracán Mitch.

En primer lugar, la Creación del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) suponía la sustitución del antiguo esquema de integración que giraba en torno a la Organización de Estados

Centroamericanos (ODECA) y al Mercado Común Centroamericano (MCCA) <sup>††</sup>. Esta reingeniería en el esquema regional de integración propició una reestructuración y renovación de la integración centroamericana (Caldentey, 2012), apostando con un impulso renovado a la integración como un medio para resolver los graves problemas de Centroamérica. La creación de SICA supuso al mismo tiempo la creación y presencia desde entonces de un interlocutor legítimo para poder emprender el diálogo España – Centroamérica a nivel regional.

Por otro lado, a finales de la misma década, los esfuerzos de reconstrucción posteriores al Huracán Mitch hicieron que la comunidad internacional, y España en particular, prestaran mayor atención a Centroamérica. Este fenómeno natural causó la muerte o desaparición de 18,300 personas, afectó a 3.5 millones de habitantes y causó gran daño en la economía y el medio ambiente en Centroamérica (SICA, 2001). Con ello, el Huracán Mitch obligó a los países del istmo a realizar acciones conjuntas para poder superar los estragos económicos y sociales, producidos por el fenómeno meteorológico. Fruto de estos esfuerzos, y con el auspicio del Banco Interamericano de Desarrollo, fue creado un Grupo Consultivo para la Transformación y Reconstrucción de Centroamérica, que aglutinaba a los

---

<sup>††</sup> Para ahondar en la historia y desarrollo de la integración centroamericana consultar entre otros Pérez, 2010; Zamora, 2003 y Zapata y Pérez, 2001.

países centroamericanos, organismos internacionales y países amigos, incluyendo a España.

Este Grupo Consultivo celebró tres reuniones, una en Estados Unidos (Washington D.C), otra en Suecia (Estocolmo) y la última en España (Madrid). La reunión en Suecia propició la suscripción de la Declaración de Estocolmo, misma que sería la guía fundamental para encaminar los esfuerzos de reconstrucción del istmo. Como la mencionada declaración lo recoge, este documento sirvió para poner de manifiesto la decisión de compartir la responsabilidad entre la comunidad internacional y los Estados de Centroamérica con el objetivo de lograr la reconstrucción y transformación de los países afectados por el huracán Mitch, constituyendo una asociación a largo plazo. En el mismo documento se establecieron algunas de las prioridades de los países centroamericanos, haciendo patente que la comunidad internacional debería trabajar con Centroamérica para alcanzar los mencionados objetivos. En la práctica, la declaración de Estocolmo supuso un ejercicio de lo que algunos años más tarde sería llamado apropiación de la cooperación internacional<sup>††</sup>, a raíz de la Declaración de París de 2005.

Éste grupo consultivo, como se mencionó, celebró una tercera reunión en Madrid en 2001. En dicha reunión se

---

<sup>††</sup> Según la OCDE, se puede entender por apropiación el ejercicio efectivo de la autoridad de los países sobre sus políticas de desarrollo, incluyendo aquellas que dependen, parcial o totalmente, de recursos externos (OCDE, 2006).

da un hecho importante para comprender las posteriores relaciones entre España y Centroamérica como región, ya que en el marco de esta reunión del Grupo Consultivo se firma el Memorándum de Entendimiento España-SICA entre la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana por un lado y el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España por otro. Este Memorándum servía como instrumento para institucionalizar objetivos comunes de las dos partes, entre los que se encontraban el fortalecimiento institucional, la promoción de la integración, el desarrollo tecnológico, el impulso de proyectos, etc.; y se resaltaba de forma explícita la posibilidad de solicitar cooperación y el intercambio de experiencias procedentes de fondos de cooperación internacional española, planificados mediante planes anuales operativos.

Fruto de acercamientos previos y producto de la misma firma de este Memorándum de Entendimiento, la Agencia Española de Cooperación al Desarrollo (AECID) presenta a los presidentes centroamericanos en 2002 el Programa de Cooperación Regional con Centroamérica (PCRC). Éste Programa será el principal instrumento de cooperación entre España y Centroamérica como región hasta entonces. El mencionado Programa tendrá ocho líneas prioritarias de actuación regional para la cooperación española, directamente vinculadas con el Plan Director de la Cooperación Española 2003-2006, a saber (FES, 2010): Fortalecimiento y

Modernización de las Administraciones Públicas, salud, educación, desarrollo sostenible y gestión medioambiental y de recursos naturales, prevención de desastres y reducción de la vulnerabilidad ecológica, turismo, microempresa y pesca. De la misma forma, producto del Programa Regional se instaura una Comisión Mixta entre la AECID y la Secretaría General del SICA (Ibid, 2010), que es el principal órgano político de toma de decisiones en materia de cooperación regional.

Este Programa de Cooperación Regional con Centroamérica es un esquema de cooperación que tiene notables particularidades. En primer lugar, es el primer Programa de ayuda oficial al desarrollo que el gobierno español desarrollaba con una región y no con países de forma bilateral. Con ello, España reafirmaba su compromiso político con la integración centroamericana<sup>§§</sup>, proveyéndole de importantes recursos económicos para apoyarla. De la misma forma, esos fondos proveídos tienen el carácter de no reembolsable, con lo cual los países centroamericanos se veían beneficiados de recursos sin tener que hacer frente a compromisos económicos adicionales. En segundo lugar, el Programa cuenta con una instancia de toma de decisiones

<sup>§§</sup> El compromiso por la integración está incluso recogido en el Memorandum de entendimiento de 2001. En los considerandos se menciona textualmente que: “la integración regional centroamericana constituye uno de los principales medios para que los países de la Región centroamericana puedan acelerar su proceso de desarrollo económico y social, con el fin de asegurar un mejor nivel de vida para sus pueblos, y que su objetivo es constituir la como Región de paz, libertad, democracia y desarrollo.

conjunta, la Comisión Mixta, que permitía a la parte centroamericana poder coordinar temas de programaciones futuras, prioridades de gasto, ejecución de programas, ajustes pertinentes y demás funciones de del Programa Regional.

Algunos años después, fruto de estos acercamientos entre España y Centroamérica, la AECID decide en 2006 dotar al Programa de un esquema financiero y de gestión que tendría un gran impacto en los años subsiguientes: El Fondo España – SICA (FES). Este fondo fue materializado mediante un memorándum de entendimiento suscrito el 27 de Junio de 2006 por el Ministerio de Asuntos Exteriores Español y el Sistema de la Integración Centroamericana. El mismo buscaba contribuir a la financiación del Programa de Cooperación Regional con Centroamérica.

### **Cooperación Regional: Fondo España – SICA 2006-2009.**

La creación del Fondo España – SICA viene enmarcado, como se ha mencionado, dentro del Programa de Cooperación Regional con Centroamérica, y en una forma más amplia, dentro del Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008. Desde la misma creación de FES en 2006, y hasta la fecha, éste fondo se ha erigido como el principal instrumento de cooperación entre España y la región centroamericana. Los objetivos de FES son:

- Fortalecer el proceso centroamericano de integración regional y sus instituciones.
- Apoyar el desarrollo de los objetivos de algunos ámbitos del proceso de integración y de las instituciones encargadas de su coordinación.
- Promover espacios institucionales para la convergencia, coordinación y armonización de actores y políticas públicas de Centroamérica, en áreas claves para el desarrollo y la integración regional.

Estos objetivos generales, se vieron materializados en el terreno mediante ocho líneas de cooperación específica

que Fondo España SICA apoyaría, las cuáles fueron: Fortalecimiento de las Administraciones Públicas, salud, educación, medio ambiente, prevención de desastres y gestión del riesgo, fortalecimiento a sectores productivos, género y fortalecimiento de la Secretaría General del SICA.

Para poder llevar a cabo la realización de éstos objetivos, FES en su primera fase (2006-2009) viene apoyado por un presupuesto de 26,022 millones de dólares. El cuadro 1 refleja la distribución de los fondos por eje de apoyo.

**Cuadro 2: Asignación Presupuestaria de Fondo España SICA Período 2006-2009.**  
Unidades: Millones de dólares (USD). Fuente: Fondo España SICA, 2010.

Línea de Cooperación	Institución Ejecutora	Asignación Final (USD)
Fortalecimiento SG-SICA	SG-SICA	2224
Programa de formación en integración	SG-SICA/ETEA	402
Fortalecimiento y modernización servicios civiles y función pública	SG-SICA/FLACSO	809
Salud	SISCA/COMISCA	542
Programa de formación ocupacional e inserción laboral.	SG-CECC	5901
Mejora de la calidad educativa	SG-CECC	3466
Medioambiente	SG-CCA	3383
Prevención de desastres naturales	SE-CEPREDENAC	2637
Turismo	DITUR	3017
Pesca	OSPESCA	2306
Género	SISCA-COMMCA	1336
<b>TOTAL</b>		<b>26,022</b>

Este esquema de ayuda oficial al desarrollo en su vertiente regional, tal y

como el Programa de Cooperación Regional con Centroamérica, tiene

La ayuda oficial de España una contribución complementaria al desarrollo de la región centroamericana: Fondo España SICA.

varias particularidades que vale la pena destacar. En primer lugar, el esquema de ayuda Estado- Región que está a la base de FES es un esquema novedoso, que rompe con el paradigma tradicional de la ayuda oficial al desarrollo bilateral Estado-Estado. A la fecha, existen pocos esquemas de ayuda regional parecidos o tan desarrollados como FES. De hecho, es la misma cooperación española la que ha apostado por esquemas de cooperación Estado- Región en América del Sur.

En segundo lugar, este esquema regional supone una asignación de recursos adicionales por parte de la cooperación española. Con ello, los Estados nacionales no ven mermada la cooperación bilateral recibida por el país ibérico. En su lugar, ven reforzada la cooperación que reciben, lo cual representa un atractivo adicional a los países Centroamericanos<sup>\*\*\*</sup>. De la misma forma, un atractivo adicional es el hecho que estos fondos asignados tienen un carácter concesional, es decir, no tienen que ser devueltos posteriormente.

En tercer lugar vale la pena destacar que FES nace como un instrumento robusto en términos presupuestarios. Cuenta con un presupuesto para los tres años de ejecución superior a los 26 millones de dólares. Esta asignación presupuestaria representa una oportunidad para que Centroamérica se pueda nutrir de recursos adicionales que aborden los

\*\*\* Si bien los países de la región tendrían una inyección de recursos por la vía bilateral y la vía regional, los objetivos que persiguen los dos esquemas de cooperación son diferentes, si bien complementarios.

problemas regionales, pero a su vez suponen un verdadero reto para la institucionalidad centroamericana y unidades ejecutoras, ya que el monto a ejecutar era elevado.

En cuarto lugar, FES es un instrumento que permite la atención de las necesidades que la parte centroamericana considera prioritaria. Esta atención por parte de la ayuda internacional a temas que el país (región) socio considera importantes, vendrá a llamarse después de la Cumbre de París sobre eficacia de la ayuda de 2005 como “apropiación de la cooperación”, como fue descrito anteriormente. Adicionalmente, y para asegurarse que los fondos regionales concedidos por España atiendan realmente las necesidades y prioridades centroamericanas, se cuenta con la comisión mixta AECID – SICA, donde se discute, acuerda y planifica las acciones que FES apoyará.

Finalmente, otra particularidad del esquema reside en el hecho que los fondos españoles apuestan en esta oportunidad, además de temas sociales tradicionales como salud, educación, pobreza; por el apoyo y el fortalecimiento de la institucionalidad centroamericana, destinando una considerable partida de 2.22 millones de dólares para tales efectos. En ese sentido, la entidad que más sería apoyada era la Secretaría General del SICA.

A la luz de estos objetivos y la planificación realizada, vale la pena analizar cuál ha sido el nivel de ejecución de Fondo España SICA 2006-

2009. Como se ha mencionado, Fondo España – SICA nace con una robustez presupuestaria lo que suponía una oportunidad para la región centroamericana para beneficiarse de recursos de cooperación adicionales. No obstante, esta asignación presupuestaria suponía un reto para las entidades ejecutoras que pondría a prueba sus capacidades técnicas para poder cumplir con la planificación elaborada. Con ello, un elemento vital para valorar el desempeño de Fondo España SICA será comprobar cuál fue su ejecución presupuestaria. Adicionalmente a este

indicador cuantitativo, se señalan algunas valoraciones cualitativas que sugieren una gestión exitosa de este instrumento de cooperación regional.

### 3.1 Ejecución Presupuestaria de Fondo España – SICA. Valoraciones.

El Fondo España – SICA para su período 2006-2009 tiene asignado un presupuesto de 26,022 millones de dólares. El período de ejecución fue establecido hasta marzo de 2010. El cuadro 2 resume cuál ha sido la ejecución presupuestaria durante el mencionado período.

**Cuadro 3: Ejecución presupuestaria de Fondo España SICA Período 2006-2009.**  
Unidades: Millones de dólares (USD). Fuente: Fondo España SICA, 2010.

Línea de Cooperación	Institución Ejecutora	Asignación Final	Ejecución	
			USD	%
Fortalecimiento SG-SICA	SG-SICA	2224	2054	92
Programa de formación en integración	SG-SICA/ETEA	402	387	96
Fortalecimiento y modernización servicios civiles y función pública	SG-SICA/FLACSO	809	720	89
Salud	SISCA/COMISCA	542	495	91
Programa de formación ocupacional e inserción laboral.	SG-CECC	5901	5687	96
Mejora de la calidad educativa	SG-CECC	3466	3392	98
Medioambiente	SG-CCA	3383	1853	55
Prevención de desastres naturales	SE-CEPREDENAC	2637	2507	95
Turismo	DITUR	3017	2949	98
Pesca	OSPESCA	2306	2246	97
Género	SISCA-COMMCA	1336	1139	85
<b>TOTAL</b>		<b>26,022</b>	<b>23428</b>	<b>90</b>

La ayuda oficial de España una contribución complementaria al desarrollo de la región centroamericana: Fondo España SICA.

Salta a la vista el hecho que de la asignación de FES 2006-2009, un total de 23,428 millones fueron ejecutados. Esto supone una ejecución del 90% de los fondos asignados. En proyectos de cooperación internacional, una ejecución tan elevada se considera como muy exitosa. En el mismo sentido, el cuadro destaca que la mayoría de líneas de cooperación tiene niveles de ejecución superiores al noventa por ciento y que las únicas excepciones son Fortalecimiento y modernización de servicios civiles y función pública (89%), Género (85%) y Medioambiente (55%). Para los casos de Género y Fortalecimiento y modernización, los niveles de ejecución siguen siendo muy elevados, si bien no llegan al 90%. La única excepción a una ejecución presupuestaria elevada es el caso de Medio Ambiente, cuya subejecución particular revistió dificultades de orden político y administrativo. En relación a dificultades de orden político se puede mencionar el estallido del golpe de Estado en Honduras en 2009, hecho que prácticamente paralizó la actividad de Honduras en el sistema de integración, o se puede mencionar también la existencia de un diferendo territorial en la zona del Golfo de Fonseca entre Nicaragua, Honduras y El Salvador<sup>†††</sup>; que dificultó la ejecución del Programa Corredor del Mangle, el cuál era una cuantiosa iniciativa contemplada dentro de la línea ambiental de Fondo España SICA. A esto se le sumaba otras dificultades administrativas, como problemas en la contratación del

coordinador del mencionado Programa o el traslado de oficinas administrativas de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) de Guatemala a El Salvador. Con todo ello, esta serie de factores hicieron muy difícil poder avanzar hacia una ejecución elevada de la línea de cooperación de medioambiente, y en ese sentido, los resultados finales reflejan estos inconvenientes.

Por otra parte y adicional a la alta ejecución presupuestaria, existe una percepción general positiva del apoyo recibido por Fondo España SICA en las instituciones del sistema de integración. Por ejemplo, la Secretaría General, como se mencionó anteriormente, se vio beneficiada de una asignación presupuestaria para su fortalecimiento institucional. Éste hecho generó impactos positivos directos, como la Creación de una Unidad de Planificación y Análisis, la modernización de la Dirección de Cooperación Internacional y la mejora de la gestión administrativa y financiera de la Secretaría (AECID, 2009). Por otra parte, la opinión de funcionarios nacionales (de los Estados miembros), funcionarios regionales, funcionarios del Programa de Cooperación Regional con Centroamérica e incluso actores españoles ligados al Programa es muy positiva, señalando que consideraban el diseño del mismo como adecuado y a su vez consideran a Fondo España SICA como un esquema flexible y adaptable a las coyunturas específicas de la institucionalidad del sistema de integración centroamericano (Ibid, 2009).

---

<sup>†††</sup> Consultar Serrano, 2011.

Estos buenos resultados a nivel de ejecución presupuestaria y la buena percepción general del Fondo España SICA 2006-2009, explican en buena medida que en 2010 haya iniciado una segunda fase del Fondo, que tiene como período de ejecución 2010-2013. En ésta nueva fase, la experiencia ganada durante la fase I así como la retroalimentación generada por la misma, ha servido de base para la planificación e implementación de la fase II.

### Consideraciones Finales.

La creación del Fondo España SICA supone un avance importante en materia de ayuda al desarrollo de España hacia la región centroamericana. Este esquema tiene la particularidad de abordar la cooperación de forma regional, lo cual representa una evidente novedad a nivel práctico respecto a los esquemas tradicionales de cooperación bilateral, que son los más utilizados por la comunidad internacional de donantes. Con ello, la creación de FES supone también una novedad a nivel teórico en temas de ayuda oficial al desarrollo, ya que se apuesta por la cooperación regional paralelamente y adicional a la cooperación bilateral. En el caso concreto de Centroamérica, a la fecha, no existen esquemas de cooperación tan amplios y desarrollados por la comunidad internacional de donantes que apuesten por la integración en Centroamérica<sup>+++</sup>, si bien existen

<sup>+++</sup> Con la notable excepción del Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana (PAIRCA), que tiene un modelo de gestión muy diferente y es no es

iniciativas regionales por parte de otros cooperantes. En éste sentido, el estudio de la cooperación internacional en su vertiente regional, y de la ayuda al desarrollo en términos regionales, son áreas de investigación florecientes y poco abordada, con lo que valdrá la pena poder hacer investigaciones y aportaciones a nivel teórico y práctico sobre este tipo de esquemas.

De la misma forma, todo indica que la ayuda oficial española ha visto importantes logros y potencialidades del esquema de cooperación regional. Ello explica en alguna medida, por una parte, que Fondo España SICA haya iniciado una segunda fase desde 2010 y por otra, que este esquema de cooperación haya sido replicado en América del Sur, particularmente en la Comunidad Andina<sup>§§§</sup> y el MERCOSUR<sup>\*\*\*\*</sup>. En el hipotético caso que los flujos de ayuda oficial española hubieran seguido estables y no se hubiera dado el drástico recorte a la cooperación al desarrollo desde 2010 y particularmente en 2012<sup>††††</sup> (Agudo y Trotta, 2012), los

---

financiado por un país individual sino por el esquema de integración de la Unión Europea. Con ello, si bien PAIRCA es un programa que ha mostrado importantes potencialidades y una considerable asignación presupuestaria, los actores principales involucrados no son un Estado y una región como en el caso de Fondo España SICA sino las dos regiones: Unión Europea- Centroamérica.

<sup>§§§</sup> Véase AECI, 2006.

<sup>\*\*\*\*</sup> Véase Memorando de entendimiento entre el MERCOSUR y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo de 2008.

<sup>††††</sup> Desde el primer año del gobierno del Partido Popular se anunció un importante recorte en la Cooperación Internacional del gobierno central español. En ese sentido, en Septiembre de 2012 se hizo público que la cooperación al desarrollo de España se vería

esquemas de cooperación regional hubieran tenido muy probablemente una creciente importancia en la cooperación global española.

Finalmente, viendo esta cooperación desde la perspectiva de los países centroamericanos, será importante que los mismos puedan analizar resultados, alcances y retos que este esquema de cooperación regional implica. A la luz de los resultados concretos alcanzados, de la alta ejecución presupuestaria y de la valoración positiva de funcionarios regionales y nacionales (además de actores españoles); valdrá la pena que los países centroamericanos puedan explotar el potencial que la cooperación regional ha tenido y traten de replicar esta experiencia con otros países que apoyan el proceso de integración centroamericana por medio de la ayuda internacional. En ese sentido, los países del istmo podrían considerar el poder articular planes de cooperación regional mucho más desarrollados con países amigos que ya trabajan con el Sistema de Integración en áreas específicas. Particularmente, sería valioso considerar la posibilidad de ampliar programas de cooperación regional con países como la República de China (Taiwán), Estados Unidos o la Unión Europea; con los cuales ya se tienen importantes iniciativas de ayuda oficial al desarrollo en su vertiente regional, si bien no tan desarrolladas como Fondo España SICA.

### Referencias:

---

reducida en un 23.4%, pasando de 683 millones a poco más de 523 (Agudo y Trotta, 2012).

- AECI, 2006. Programa Regional Andino. Plan de Actuación. Madrid.
- AECID, 2003. Programa Regional de Cooperación con Centroamérica. Madrid.
- AECID, 2009. Evaluación Externa de medio término del PCRC/FES: Informe final. Guatemala.
- Agudo, Alejandra y Trotta Tiziana (2012-Septiembre-29). La cooperación al desarrollo pierde un 23,4% de su dotación. *El País*. Accesado el 16 de Diciembre de 2012.  
[http://economia.elpais.com/economia/2012/09/29/actualidad/1348931141\\_136100.html](http://economia.elpais.com/economia/2012/09/29/actualidad/1348931141_136100.html)
- Arenal, Celestino del (2011). Política exterior de España y relaciones con América Latina. Fundación Carolina y Siglo XXI. 1º edición. Madrid, España.
- Caldentey, Pedro (2012). La integración regional, ámbito emergente de políticas de desarrollo en Centroamérica. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*. P85-104.
- Díaz, Cástor; Romero José y Morán Sagrario (2010). Los Conflictos Armados de Centroamérica. Centro de Publicaciones e Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria. Madrid. España
- Fondo España SICA (FES) (2010). Memoria de Labores Fondo España-SICA. El Salvador.
- Memorandum de entendimiento entre la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SG-SICA). Instrumentos Jurídicos del Sistema de la Integración Centroamericana. Tercera Edición. El Salvador.

- Memorando de entendimiento entre el MERCOSUR y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo de 2008. MERCOSUR/GMC/RES.No. 17/08. Consultado: 3 Enero 2013. Disponible en: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/resolutions/Res1708.pdf>
- Miralpeix, Maria Angels (1992). La Cooperación Española con Centroamérica. Revista CIDOB d'afers internacionals. No. 23. P 157-204.
- OECD (2006). DAC Guidelines and Reference Series Applying Strategic Environmental Assessment: Good Practice Guidance for Development Co-operation, OECD, Paris.
- OCDE (2012). Aid (ODA) disbursements to countries and regions [DAC2a]. Paris, Francia. Accesado: 27 de Enero de 2013. Sitio: [http://stats.oecd.org/Index.aspx?data\\_setcode=TABLE2A#](http://stats.oecd.org/Index.aspx?data_setcode=TABLE2A#)
- Pérez, Carlos (2010). Logros y desafíos pendientes de la integración centroamericana. En BCIE (2010). Cinco ensayos sobre la integración centroamericana: Los ganadores del concurso promovido por el BCIE con motivo de su 50 aniversario. Honduras. 1º edición.
- Sachs, Wolfgang (2010). The development dictionary. A guide to Knowledge as power. Second Edition. Led Books. Londres, Reino Unido.
- Saenz, Ricardo (2012). ¿Valió la pena?: guerras civiles y democracia en Centroamérica. A propósito de Revoluciones sin cambios revolucionarios de Edelberto Torres-Rivas. Nueva Sociedad. No 240. P 149-162.
- Serrano, Miguel Ángel. Los conflictos fronterizos en Iberoamérica y la integración en materia de seguridad y defensa (II). Documento de Análisis 33/2011. Instituto Español de Estudios Estratégicos. P1-13. Consultado 28 de Marzo de 2013. [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2011/DIEEEA33\\_2011ConflictosFronterizosxIIxMASM.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2011/DIEEEA33_2011ConflictosFronterizosxIIxMASM.pdf)
- SICA (2001). Transformación y Reconstrucción en Centroamérica en el siglo XXI. Una propuesta regional. San Salvador.
- Torres-Rivas, Edelberto (2011). Revoluciones sin cambios revolucionarios. Ensayos sobre la crisis en Centroamérica. F&G Editores. 1a. edición Guatemala
- Zamora, Rubén (2003). La nueva integración centroamericana “muerta la integración, viva la integración”. Lara Segura y Asociados. San José Costa Rica. 1 edición.
- Zapata, Ricardo y Pérez, Esteban (2001). Pasado, presente y futuro del proceso de integración centroamericano. Una interpretación. *Estudios y Perspectivas*. No. 6. P 1-49.