

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BARCELONA  
FACULTAD DE DERECHO**

**LA COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA DE  
COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO ESPAÑOLA  
CON AMÉRICA LATINA EN EL CONTEXTO DE LA  
UNIÓN EUROPEA**



**Tesis presentada para aspirar al título de doctora por: ANA AYUSO POZO**

**Bajo la dirección de: JOAN LLUIS PIÑOL RULL  
Catedrático de Derecho Internacional Público  
Universidad Autónoma de Barcelona.**

**Bellaterra, noviembre 2000.**

**LA COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA DE  
COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO ESPAÑOLA  
CON AMÉRICA LATINA EN EL CONTEXTO DE LA  
UNIÓN EUROPEA**

## **ÍNDICE GENERAL**

### **Acrónimos**

### **INTRODUCCIÓN**

- I Delimitación del objeto de la investigación.
- II Objetivo de la investigación
- III Método de la investigación.
- IV Estructura de la investigación

## **CAPITULO 1. LA COORDINACIÓN EN EL SISTEMA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO**

### **1.1 Contexto y evolución de la cooperación bilateral para el desarrollo.**

- 1.1.1. Evolución del objeto en el sistema de cooperación para el desarrollo.
  - a) Transformación del concepto de desarrollo.
  - b) Reorientación de las teorías del desarrollo.
- 1.1.2. El sistema de cooperación para el desarrollo.
  - a) Cambios en la orientación de las políticas de cooperación para el desarrollo..
  - b) Principales condicionantes de las políticas bilaterales de cooperación.
- 1.1.3. Cooperación internacional y Ayuda Oficial al Desarrollo, componentes básicos.
  - a) Cooperación reembolsable.
  - b) Cooperación no reembolsable.

### **1.2. La coordinación en la política de cooperación para el desarrollo.**

- 1.2.1. La Coordinación en la evolución de las políticas de cooperación para el desarrollo.
  - a) Primeros mecanismos de concertación de las políticas de cooperación.
  - b) Nacimiento de las estrategias de desarrollo.
  - c) La creación del club de los donantes.
  - d) Mecanismos de coordinación local.
  - e) Norte-Sur: confrontación y diálogo.
  - f) Crisis financiera, crisis de estrategia.
  - g) Retornar a una estrategia global.
- 1.2.2. Espacios de coordinación de las políticas bilaterales de cooperación para el desarrollo.
  - a) Coordinación interna.
  - b) Coordinación bilateral.
  - c) Coordinación multilateral.

## **CAPITULO 2. LA COORDINACIÓN INTERNA DE LAS POLÍTICAS DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO.**

### **2.1. Espacios de coordinación interna en las políticas de cooperación para el desarrollo.**

### **2.2. La coordinación interna en el ámbito de la planificación**

- 2.2.1. Participación parlamentaria.
- 2.2.2. Jerarquía administrativa.
- 2.2.3. Coherencia de políticas.
- 2.2.4. Programación geográfica y sectorial.
- 2.2.5. Función consultiva.

**2.3. La coordinación interna en el ámbito de la dirección ejecutiva.**

- 2.3.1. Unidad/Pluralidad de ejecución.
- 2.3.2. Coordinación interministerial.
- 2.3.3. Gestión presupuestaria.
- 2.3.4. Personal.
- 2.3.5. Cooperación descentralizada.

**2.4. La coordinación interna en el ámbito de la gestión operativa.**

- 2.4.1. Gestión de proyectos.
- 2.4.2. Oficinas exteriores.
- 2.4.3. Coordinación con otros agentes ejecutivos.
- 2.4.4. Evaluación

**CAPITULO 3. LA COORDINACIÓN EXTERNA DE LAS POLÍTICAS DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO.**

**3.1. La coordinación entre donante y receptor.**

- 3.1.1. Planificación y programación.
  - a) Elaboración del plan país.
  - b) Acuerdos.
  - c) Mecanismos de diálogo.
- 3.1.2. Implementación y evaluación.
  - a) Identificación.
  - b) Implementación.
  - c) Seguimiento y evaluación.

**3.2. La coordinación entre varios países donantes y receptores.**

- 3.2.1. Concertación para el establecimiento de estrategias comunes.
  - a) La concertación de estrategias en el marco de Naciones Unidas.
  - b) La concertación de estrategias en el seno de la OCDE.
- 3.2.2. Codificación sobre condiciones y principios.
- 3.2.3. Coordinación nacional, regional y especial.
  - a) Las iniciativas del Banco Mundial.
  - b) Las propuestas del PNUD.
  - c) Otros mecanismos de coordinación nacional, regional y especial.
  - d) Colaboración entre los diferentes mecanismos e instituciones.
- 3.2.4. Coordinación operacional.
  - a) Cofinanciación.
  - b) Implementación.
  - c) Evaluación

## **CAPÍTULO 4. ORÍGENES Y EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO.**

### **4.1. Primeras experiencias de España como donante (1950-1984).**

- 4.1.1. La cooperación financiera reembolsable.
- 4.1.2. La asistencia financiera y técnica.
- 4.1.3. Evaluación del proceso.

### **4.2. Establecimiento de una política de cooperación para el desarrollo.(1985-1991)**

- 4.2.1. Establecimiento de una estructura institucional y legislativa básica.
  - a) La Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI).
  - b) Las líneas directrices de la política española de cooperación para el desarrollo.
  - c) La Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).
- 4.2.2. Ampliación de los instrumentos de cooperación.
  - a) Los acuerdos marco de cooperación.
  - b) La cooperación a través de organizaciones no gubernamentales (ONG).
  - c) Cooperación descentralizada.
  - d) Operaciones de capital riesgo.
- 4.2.3. Prioridades y ejecución: análisis contable de una evolución.
  - a) Prioridades geográficas.
  - b) Prioridades sectoriales.

### **4.3. La homologación de la AOD española (1992-1998).**

- 4.3.1. Los primeros informes globales de evaluación.
  - a) Informe sobre los objetivos y líneas generales de la política de cooperación y ayuda al desarrollo del Congreso de los Diputados de 27 de noviembre de 1992.
  - b) La primera revisión del CAD de 29 de abril de 1994.
  - c) Informe de la ponencia de estudio de la política española de cooperación para el desarrollo del Senado del 22 de noviembre de 1994.
- 4.3.2. Reformas institucionales y mejoras en la gestión.
  - a) Introducción del ciclo del proyecto.
  - b) Reforzamiento de la CICI.
  - c) Ley de mecenazgo.
  - d) El Consejo de cooperación.
  - e) Ley del voluntariado.
  - f) Reestructuración institucional.
- 4.3.3. La segunda revisión del CAD.
- 4.3.4. El cambio del marco legal.
  - a) Primeras propuestas.
  - b) El proyecto socialista.
  - c) La aprobación de la Ley de Cooperación de 18 de junio 1998.

## **CAPÍTULO 5. LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO EN LAS RELACIONES ENTRE ESPAÑA Y AMÉRICA LATINA.**

### **5.1. La política exterior española hacia América Latina.**

- 5.1.1. Evolución de la política exterior de España hacia América Latina.**
  - a) Las relaciones de la dictadura con América Latina.
  - b) América Latina en el periodo de transición.
  - c) Las políticas de los gobiernos socialistas.
  - d) Aspectos recientes de la política exterior española hacia América Latina.

### **5.1.2 Las relaciones económicas con América Latina.**

- 5.1.2.1 Relaciones económicas tras la guerra civil.**
- 5.1.2.2 Consecuencias del tratado preferencial con la CEE.**
- 5.1.2.3 El ingreso en la CE.**
- 5.1.2.4 La recuperación latinoamericana.**

### **5.2. Los orígenes de la cooperación española con América Latina.**

- 5.2.1. La política de cooperación bilateral con América Latina.**
- 5.2.2. Primeras experiencias de cooperación bilateral.**
- 5.2.3. Los tratados de amistad y cooperación internacional.**
- 5.2.4. Las comisiones mixtas.**

### **5.3. La cooperación a escala regional.**

- 5.3.1. Programas regionales.**
- 5.3.2. La construcción del espacio iberoamericano.**
- 5.3.3. Los resultados de las cumbres.**
- 5.3.4. La Secretaría de cooperación iberoamericana.**

## **CAPÍTULO 6. LA INSERCIÓN DE ESPAÑA EN LA POLÍTICA EUROPEA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO CON AMÉRICA LATINA.**

### **6.1. La cooperación de la CEE con América Latina antes de la adhesión española.**

- 6.1.1. Las relaciones de la CEE con el mundo en desarrollo.**
  - a) Las competencias comunitarias en cooperación internacional.
  - b) Regionalización y globalización de la cooperación para el desarrollo.
- 6.1.2. Relaciones de la CEE con América Latina.**
  - a) Los contactos políticos.
  - b) Las relaciones comerciales.
- 6.1.3. Primeros instrumentos comunitarios para cooperar con América Latina.**
  - a) El programa de asistencia técnica y financiera.
  - b) La ayuda alimentaria.
  - c) Ayuda humanitaria y de emergencia.
  - d) La cooperación a través de ONG.
  - e) Los acuerdos marco de cooperación económica.
  - f) Otros instrumentos de cooperación económica.

- 6.2. La integración de España en la política de cooperación comunitaria.**
- 6.2.1. Las negociaciones para la adhesión de España y Portugal.
  - 6.2.2. Cambios en la política comunitaria hacia América Latina tras la adhesión.
    - a) Regionalización del diálogo.
    - b) Evolución de las relaciones económicas.
  - 6.2.3. Nuevos instrumentos para una cooperación diferenciada.
    - a) Los acuerdos de tercera generación.
    - b) La cooperación financiera y técnica..
    - c) El IRELA.
    - d) Nuevos instrumentos de cooperación económica.
    - e) La renovación de la ayuda alimentaria y humanitaria.

## **CAPITULO 7. LA RENOVACIÓN DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA.**

### **7.1. El Tratado de la Unión Europea y la renovación de la política de cooperación.**

- 7.1.1. El TUE como nuevo contexto de las relaciones.
  - a) Las políticas comunitarias.
  - b) La Política Exterior y de Seguridad Común.
- 7.1.2. La formalización de la política comunitaria de cooperación para el desarrollo.
  - a) Las nuevas bases jurídicas del TUE.
  - b) Documentos para la aplicación de los principios del TUE.
  - c) Adaptación de las políticas sectoriales.
- 7.1.3. Revisión y renovación de la política de cooperación de la Comunidad Europea.
  - a) La evaluación de las políticas de cooperación de la CE.
  - b) Nuevas propuestas normativas.

### **7.2. Evolución de la cooperación con América Latina.**

- 7.2.1. Orientaciones regionales.
  - a) Documentos generales.
  - b) Diálogo subregional.
- 7.2.2. Renovación de los instrumentos de cooperación económica.
  - a) Nuevos acuerdos de cooperación.
  - b) Cooperación financiera y técnica.

## **CAPITULO 8. COORDINACIÓN INTERNA EN LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO ESPAÑOLA CON AMÉRICA LATINA.**

### **8.1. Coordinación interna en el ámbito de la planificación.**

- 8.1.1. Participación parlamentaria.
- 8.1.2. Jerarquía administrativa.
- 8.1.3. Coherencia de políticas.
- 8.1.4. Programación geográfica y sectorial.
- 8.1.5. Función consultiva.

## **8.2. Coordinación interna en el ámbito de la dirección ejecutiva.**

- 8.2.1. Unidad/Pluralidad de ejecución.
- 8.2.2. Coordinación interministerial.
- 8.2.3. Gestión presupuestaria.
- 8.2.4. Personal.
- 8.2.5. Cooperación descentralizada.

## **8.3. Coordinación interna en el ámbito de gestión operativa.**

- 8.3.1. Gestión de proyectos.
- 8.3.2. Oficinas exteriores.
- 8.3.3. Coordinación con otros agentes ejecutivos.
- 8.3.4. Evaluación.

# **CAPÍTULO 9. LAS POSIBILIDADES DE COORDINACIÓN EXTERNA DE ESPAÑA, LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA.**

## **9.1. La coordinación externa en la cooperación bilateral española con América Latina.**

- 9.1.1. Planificación y programación.
  - a) Elaboración del plan país.
  - b) Acuerdos de cooperación.
  - c) Mecanismos de diálogo.
- 9.1.2. Implementación y evaluación.
  - a) Identificación.
  - b) Implementación.
  - c) Seguimiento y evaluación.

## **9.2. La coordinación de la cooperación española y europea en América Latina.**

- 9.2.1. La coordinación política.
  - a) Concertación de la estrategia global y regional.
  - b) Concertación nacional y sectorial.
- 9.2.2. La coordinación operacional.
  - a) Coordinación de instrumentos.
  - b) Cofinanciación de proyectos y programas.

## **9.3. La participación de España y la UE en los mecanismos de coordinación para América Latina.**

- 9.3.1. Coordinación de estrategias y principios.
  - a) Concertación internacional de estrategias
  - b) Elaboración de principios comunes
- 9.3.2. Coordinación nacional o regional.
  - a) Elaboración de estrategias nacionales.
  - b) Las iniciativas del Banco Interamericano de Desarrollo.

## **CONCLUSIONES.**

## INTRODUCCIÓN

### I. Delimitación del objeto de la investigación

La investigación aborda como objeto de estudio los mecanismos de coordinación en un ámbito de las relaciones entre Estados que se ha institucionalizado en la sociedad internacional contemporánea tras el proceso de descolonización en la segunda mitad del siglo XX, la cooperación para el Desarrollo. La acción de cooperar, en términos generales, supone una «actividad voluntaria de trabajar conjuntamente en relación con un objetivo común».<sup>1</sup> Esta escueta definición formulada por GARZÓN, G. a principios de los años setenta comprende, tal y como este autor señalaba, cuatro características fundamentales:

- En primer lugar, requiere la participación en la actividad de una pluralidad de sujetos.
- En segundo término, supone la existencia de una unidad de conducta que constituye una actividad conjunta y no una mera yuxtaposición de acciones unilaterales. Según GARZÓN ello permite distinguir la cooperación de acciones como la armonización o la concertación. Sin embargo, una interpretación amplia de la conducta conjunta posibilita incluir dichas acciones en un concepto más flexible de cooperación como el que manejan otros autores y se va a adoptar en este trabajo.<sup>2</sup>
- En tercer lugar, cooperar supone la libertad e igualdad de los sujetos participantes; libertad en el sentido que no exista constreñimiento de alguno de los sujetos, lo cual no significa que no pueda existir una obligación jurídica previamente asumida de forma voluntaria. La igualdad, por su parte, hace referencia a la ausencia de subordinación de un sujeto a otro y no a una equivalencia fáctica, pues entonces sería muy difícil cooperar entre sujetos tan dispares. Sin embargo a nadie se oculta que una gran

<sup>1</sup> GARZÓN CLARIANA, G., p. 18, El principio de la Cooperación pacífica entre los Estados en el Derecho Internacional Contemporáneo, Madrid, 1973, UAM.

<sup>2</sup> *Ibid*, p. 20. En sentido amplio, por ejemplo PÉREZ GONZÁLEZ, M., p. 30, en «El Derecho Internacional de la Cooperación, algunas reflexiones», pp. 25-41, ALDECOA ZULUAGA, F. (Coord.), La Cooperación Internacional, XLV Jornadas de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales. Vitoria-Gasteiz, septiembre 1991, Servicio Editorial del País Vasco, Bilbao, 1993.

diferencia entre los participantes en una acción cooperativa puede dificultar la relación.<sup>3</sup>

- Finalmente, cooperar implica la existencia de una comunidad de fines en cuanto a los resultados que se pretenden alcanzar, pero no necesariamente en referencia a «la motivación subjetiva que ha llevado a los sujetos a emprenderla», que puede ser bien diversa.<sup>4</sup>

De estos primeros trazos se desprende que, tal como señaló REMIRO BROTONS, A. «la cooperación es una actitud, una forma de comportamiento, un patrón de conducta»<sup>5</sup> y no un objetivo en sí mismo. En el plano internacional, la cooperación puede producirse en cualquier tipo de relaciones; es decir que la cooperación internacional no queda circunscrita exclusivamente a la acción de los Estados, si bien, como señala el mismo autor, «de entre las relaciones internacionales de cooperación, sólo aquellas que se establecen entre sujetos de derecho internacional son reguladas por el derecho internacional». Sin embargo, el incipiente proceso de humanización de dicho derecho conlleva una mayor atención a las acciones que realizan los actores no estatales. Por otra parte, el abanico de acciones que abarca la cooperación entre Estados es de gran amplitud y por ello «no se puede desconocer que ciertas acciones cooperativas se sitúan en cuanto a su regulación entre el derecho internacional y el derecho interno» y ambos planos condicionan las relaciones de cooperación.<sup>6</sup>

El interés de cooperar entre los Estados es antiguo y surge de la asunción por parte de éstos de su incapacidad para cubrir todas las necesidades de la población sobre la que se extiende su soberanía estando por tanto enraizado en la noción de interdependencia.

---

<sup>3</sup> GARZÓN, G., 1973, *op. cit.*, p. 22.

<sup>4</sup> *Ibid.* p. 22.

<sup>5</sup> REMIRO BROTONS, A., *et. al.*, p. 1081, Derecho Internacional, De. McGraw-Hill, Ciencias Jurídicas, Madrid, 1997, pp. 1269.

<sup>6</sup> PÉREZ GONZÁLEZ, M. *op. cit.*, p. 26. Dicho autor, citando a GARZÓN CLARIANA, G. «Sobre la noción de Cooperación en el Derecho internacional» en R. E. D. I., vol. XXIX, núm. 1, 1976, pp. 51-69, aclara que los agentes materiales de los actos pueden ser personas o grupos de personas pero «tales actos sólo adquieren relevancia jurídica (en el plano internacional) en la medida en que sea posible atribuirlos a unos sujetos de derecho internacional ejerciendo de tales».

Retrotrayéndonos al siglo XIX, el objetivo primario de la cooperación internacional consistía en una voluntad de consolidar una paz duradera, por lo que su campo de actuación se restringía al ámbito de la seguridad, *stricto senso*, entendida como ausencia de guerra. Sin embargo, durante el siglo XX se ha producido una «expansión material (vertical) del derecho internacional que le lleva a abarcar campos que le eran ajenos, de horizonte ilimitado, capaz de absorber todo el espectro de relaciones humanas»,<sup>7</sup> lo cual condujo a una ampliación correlativa de las acciones cooperativas.

De la concertación y coordinación en el plano bilateral, la cooperación se expandió al plano multilateral y encontró una forma más perfeccionada mediante la constitución de organismos internacionales de cooperación permanente e institucionalizada en determinadas materias. Este proceso germinó con la constitución de la Sociedad de Naciones, primer ejemplo de organización internacional de vocación universal y competencias generales. No obstante, fue tras la segunda guerra mundial cuando el fenómeno de la cooperación internacional empezó a adquirir el protagonismo que hoy le corresponde en el sistema internacional. La Carta de la Organización de Naciones Unidas (ONU) estableció como uno de sus principales objetivos una cooperación en materia económica y social, todavía ligada en gran medida al mantenimiento de la paz. Con el tiempo, el concepto de Seguridad fue ampliándose desde una dimensión estrictamente militar hasta abarcar cuestiones económicas, sociales y humanitarias, basándose en la premisa de que la paz duradera tiene como fundamento una prosperidad extendida al conjunto de la población. «El problema del desarrollo de los países insuficientemente desarrollados»<sup>8</sup> surgió entonces como una de las cuestiones que debía ser abordada por la organización y a medida que avanzaba la descolonización aumentaban las dimensiones de dicha empresa.

Merced a la incisiva labor desempeñada por los, cada vez más numerosos, países en desarrollo, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó multitud de resoluciones en

---

<sup>7</sup> REMIRO BROTONS, A., 1997, *op. cit.*, p. 1081.

las cuales se trató de configurar un deber de cooperar en favor de un desarrollo equitativo de todos los Estados que fuera más allá de la noción de interdependencia y estuviera «basado en otros valores intrínsecos al *deber ser* del Derecho».<sup>9</sup> Este objetivo quedó plasmado en diversos documentos entre los que destacan la Declaración sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), Res. 3202 S-UI de 1974, mediante la cual se establecían los principios estructurales, la Carta de derechos y deberes económicos de los Estados, que trataba de formular las normas derivadas de aquellos y el Programa de acción sobre el establecimiento de un NOEI, con propuestas de medidas concretas.<sup>10</sup>

La resistencia de las grandes potencias a asumir el contenido de buena parte de las propuestas contenidas en el NOEI y muy especialmente los deberes que le eran inmanentes, junto a los cambios en el orden internacional acaecidos en el último decenio, han hecho derivar el propósito inicial de establecer auténticas obligaciones jurídicas de cooperar, en una «asunción de los parámetros de la economía liberal y el reforzamiento de una nueva noción de Cooperación al Desarrollo sobre bases estrictamente voluntarias».<sup>11</sup>

La exigencia de compaginar la independencia y la discrecionalidad por parte de los Estados junto con la necesidad de dar respuesta a problemas comunes acentuados por una creciente globalización, han conducido al regreso de las fórmulas más flexibles de cooperación. Este retorno a las viejas maneras de concertación puede certeramente interpretarse como un retroceso, pues debilita el papel central que le había sido atribuido a la ONU en el ámbito del desarrollo, pero también es un síntoma de lo que DEL ARENAL,

---

<sup>8</sup> Asamblea General, Res. 189-III.

<sup>9</sup> ABELLÁN HONRUBIA, U., p. 14, prólogo al libro de PIGRAU i SOLÉ, A., «Subdesarrollo y adopción de decisiones en la Economía mundial», Tecnos, Madrid, 1990.

<sup>10</sup> PIGRAU i SOLÉ, A., 1990, *op. cit.*, p. 17.

<sup>11</sup> REMIRO BROTONS, A., 1997, *op. cit.*, p. 1090, apunta como la propia Asamblea General de la ONU en la «Declaración sobre la Cooperación Económica Internacional, y en particular, sobre la revitalización del crecimiento de los países en desarrollo» (Res s-18-3) aprobada por consenso en 1990 situaba los objetivos «en el marco de la creciente interdependencia e integración de la economía mundial, obviando toda referencia al deber de cooperar», lo señala como muestra de que el sur perdió la batalla por normativizar sus aspiraciones.

C. denomina la «inadaptación de las Naciones Unidas, en sus actuales estructuras y dinámicas de funcionamiento, al nuevo escenario mundial».<sup>12</sup>

Entre otras causas, este autor señaló el carácter exclusivamente gubernamental de la ONU frente a la «multiplicación de actores no estatales de las relaciones internacionales, con su creciente protagonismo y poder en el sistema internacional, cuyas dinámicas y problemas cada vez con mayor frecuencia, tanto si son de cooperación como de conflicto, sólo son comprensibles si se interpretan en términos no estrictamente estatales».<sup>13</sup> Igualmente destacó una paradoja advertida por el anterior Secretario General de la ONU, Boutros Ghali, al constatar que, si bien cada vez son más los Estados que acceden a sistemas democráticos, los gobiernos van perdiendo poder paulatinamente y «las decisiones fundamentales se toman por actores no estatales no sujetos a ningún control democrático».<sup>14</sup> A todo ello cabe sumar el funcionamiento poco democrático y nada transparente de alguno de los órganos principales de la organización.

Con estas observaciones no se pretende ni mucho menos eclipsar el papel central de la ONU en la formulación e impulso de las estrategias internacionales del desarrollo; muy al contrario, se trata de manifestar la necesidad de su adaptación para adecuarse a una nueva realidad internacional con un poder más descentralizado y por ello más necesitado de unos principios orientadores comunes que informen la acción de todos los actores implicados, pero que permita al mismo tiempo su participación, tanto en su formulación como en su aplicación. En el campo de la cooperación para el desarrollo, la coordinación se perfila como un instrumento más para mejorar la eficacia del conjunto de acciones e iniciativas existentes, entre las cuales sobresalen las políticas bilaterales de los Estados. Este esfuerzo racionalizador debe necesariamente insertarse dentro del marco de referencia que constituye el objeto común de la cooperación, el desarrollo.

---

<sup>12</sup> DEL ARENAL, C., p. 10, «Cambios en la Sociedad Internacional y Organización de las Naciones Unidas», en Jornadas sobre el cincuenta aniversario de las Naciones Unidas, Madrid, 10 y 11 de mayo de 1995. Colección Escuela Diplomática 2, Madrid, 1995, pp. 9-24.

<sup>13</sup> *Ibid*, p. 21.

Como señaló FORSTER, el concepto de desarrollo ha conocido una evolución considerable desde su aparición en el vocabulario de las ciencias sociales en el contexto de las relaciones entre países ricos y países pobres.<sup>15</sup> Estos cambios han seguido el rumbo de las diversas corrientes de teoría económica dominantes<sup>16</sup> y de su traducción en las políticas económicas concretas que trataron de aplicarse a los países en vías de desarrollo. A su vez, estas corrientes fueron encauzadas en la dinámica resultante de los cambios acontecidos en el contexto internacional. Las políticas bilaterales de cooperación para el desarrollo que practicaron los donantes respondieron en parte a los fundamentos teóricos que proporcionaba la ciencia económica y las estrategias propuestas por la Asamblea General de la ONU, sin embargo en su diseño y en la práctica siempre han estado presentes muchos otros objetivos particulares que han condicionado la eficacia de la ayuda.

El contenido concreto de las relaciones de cooperación internacional para el desarrollo depende de la coyuntura resultante de la interrelación entre la dinámica de las relaciones internacionales, políticas y económicas, así como la evolución de las teorías económicas dominantes y su plasmación en estrategias comunes de cooperación. La existencia de otros múltiples intereses ajenos al objetivo primordial del desarrollo es quizás la fuente principal, aunque no única, de la ineeficacia de las políticas de cooperación y es, sin duda, el mayor obstáculo para avanzar hacia un perfeccionamiento en los mecanismos de coordinación entre los Estados donantes. Por ello, el estudio de una determinada política de cooperación para el desarrollo bilateral, como por ejemplo la española, es inseparable del contexto internacional y los condicionantes políticos y económicos.

## **II. Objetivo de la investigación.**

---

<sup>14</sup> *Ibid*, p. 21, La observación es atribuida a Boutros Gali durante su intervención ante el Foro Económico Mundial, el 26 de enero de 1995 en Davos, Suiza.

<sup>15</sup> FORSTER, J., p. 54, «L' évolution de la pensée économique sur le développement», pp. 53-68, IUED, Ginebra.

<sup>16</sup> *Ibid*, p. 60, como afirma el mismo autor, «A chaque époque, dans chaque société, il existe un courant de pensée économique qui correspond aux intérêts des groupes sociaux dominants et dont l'apporte, les valeurs, les concepts répondent aux problèmes du moment tels qu'ils sont ressentis par ces groupes sociaux» y como más adelante precisa, p. 62, dicha corriente «remplit une fonction de légitimation d'une politique économique».

El propósito de esta investigación es mostrar las oportunidades de aumentar la eficacia de la cooperación bilateral española en América Latina, merced el recurso a una mayor coordinación en diversos niveles y especialmente con la política de desarrollo de la CE hacia la región. Se busca averiguar hasta que punto en la proyección exterior española la dimensión europea y la latinoamericana son complementarias en el objetivo común de contribuir al desarrollo y la erradicación de la pobreza en América Latina y como ambas se insertan en el contexto más amplio de construcción de alianzas para impulsar una renovación de las estrategias internacionales de desarrollo.

El objetivo es sistematizar en diversos niveles el conjunto de actos jurídicos y políticos encadenados que condicionan la falta de efectividad de la ayuda a causa de la ausencia o insuficiencia de mecanismos de coordinación, basándolos en la experiencia acumulada de cincuenta años de políticas de cooperación del conjunto de los donantes. El establecimiento de unas categorías homogéneas permitirá un análisis comparado de la eficacia de las diferentes soluciones empleadas y dilucidar de entre los diversos modelos alternativos aquellos que ofrecen mejores posibilidades para una mayor complementariedad entre España y la Comunidad Europea y su aplicabilidad a América latina.

Como propósito complementario, pero intrínsecamente unido, se tratará de situar ambas políticas de cooperación, la española y la comunitaria, en el sistema de cooperación internacional, para examinar cual ha sido su contribución en el diseño y en la efectiva aplicación de las estrategias de desarrollo y específicamente cual ha sido su participación en los mecanismos de coordinación entre donantes y receptores. Se tratará de mostrar que el incremento de la influencia de España y de la Unión Europea pasa por aumentar su credibilidad mediante una acción concertada en los foros internacionales de cooperación y se aboga por una apuesta clara con el papel de centro armonizador de la Organización de Naciones Unidas, donde deberá forjarse el compromiso jurídico con un modelo de desarrollo acorde con la creciente interdependencia que conlleva la globalización.

La coordinación de políticas e instrumentos entre los diferentes actores presentes en el proceso de desarrollo se presenta como una vía de acercamiento, un primer escalón para la consolidación de un nuevo modelo de relaciones acorde con un nuevo modelo de desarrollo en el que los Estados no son los únicos protagonistas, aunque mantengan su papel medular como organización política soberana dentro del territorio. La coordinación es un mecanismo respetuoso con la voluntad de los Estados, que permite aplicar el principio de asociación entre iguales y transformar la relación financiera entre donante y receptor en una relación político económica de cooperación en función de objetivos comunes. Esa coincidencia de objetivos debería expresarse en un efecto generador de compromisos jurídicos vinculantes para ambas partes y no en imposiciones de unos sobre otros, como hasta ahora.

Para afianzar ese nuevo modelo de relación es imprescindible que los donantes abandonen la práctica de instrumentalizar la política de cooperación para el desarrollo exclusivamente en función de intereses económicos y políticos particulares, como ha sido la tónica dominante en la política de cooperación bilateral española en América Latina. Aumentar la calidad de la ayuda española con América Latina no significa renunciar a un instrumento de la acción exterior del Estado, sino convertirla en un elemento de prestigio basado en su contribución a favorecer unas relaciones internacionales más equitativas, tanto a escala bilateral como en los organismos internacionales encargados de mejorarlas.

### **III. Método de la investigación**

La investigación parte de un enfoque histórico jurídico mediante el cual se analiza el tipo de mecanismos de coordinación que se han ido implantando a lo largo de la evolución de las relaciones de cooperación, atendiendo a sus objetivos y a los resultados alcanzados. Sin embargo, un objeto como la política de cooperación para el desarrollo obliga a incidir en las relaciones políticas y económicas que subyacen y han determinado las políticas de desarrollo practicadas por los Estados o impulsadas desde los organismos internacionales.

La incursión en dichas materias se hace desde un punto de vista meramente contextual como apoyo a las razones que sustentan la creación de los mencionados mecanismos y su contribución a una aplicación más eficaz de las políticas de cooperación, sin tratar de profundizar ni analizar pormenorizadamente el contenido o volumen de las relaciones. Es por ello que las referencias cuantitativas o los datos estadísticos se hacen únicamente a título ilustrativo para apoyar argumentos o explicar las situaciones de hecho que motivan una determinada conducta de los Estados participantes en la relación de cooperación.

Por otra parte, la acción de cooperar y los mecanismos de coordinación que la acompañan trascienden diversos ordenamientos jurídicos que interactúan en el resultado final, lo cual obliga a aplicar análisis complejos surgidos de diferentes disciplinas jurídicas. Así, la coordinación interna de las políticas bilaterales abarca sobre todo temas administrativos, pero también presupuestarios e incluso constitucionales, en la medida en que afecta a la división de competencias entre los diferentes poderes del Estado. En el ámbito externo también se interrelacionan diversos niveles; Las relaciones bilaterales político-diplomáticas, convencionales y contractuales se insertan en un conjunto de relaciones multilaterales y a ello hay que incorporar el régimen jurídico particular de la Unión Europea que, a su vez, en el ámbito de la cooperación, compagina el nivel estrictamente comunitario con el intergubernamental de la PESC y las políticas bilaterales de cada uno de los Estados miembros. La investigación analiza esos diferentes ámbitos y por tanto no se circscribe ni al derecho internacional, ni al comunitario, sino que trata de establecer las relaciones de coordinación entre ambos y con el ordenamiento interno del Estado.

La investigación parte de una visión amplia de las relaciones interregionales y bilaterales en el contexto internacional para centrarse después en la política de cooperación bilateral española y su posible contribución a las estrategias internacionales a través de los mecanismos de coordinación en activo. Del conjunto extenso de actividades de cooperación internacional que se verifican entre sujetos de la sociedad internacional, el estudio circscribe su análisis a la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) en los

términos establecidos por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) tal y como se define en el capítulo primero. Quedan en cambio excluidas las aportaciones españolas a los Organismos Internacionales en concepto de cooperación multilateral, aunque si se hará referencia a los instrumentos de coordinación con las políticas bilaterales que aquellos lideran como parte del escenario en el que se desenvuelven la cooperación española y la comunitaria.

En el análisis de las diferentes políticas bilaterales de cooperación se acude al método comparado, aunque no se ha realizado un estudio de campo homogéneo. La información procede fundamentalmente de los exámenes individuales que el Comité de ayuda al desarrollo de la Organización de cooperación y el desarrollo económico realizada cada tres años a sus miembros, a los que se han sumado otros estudios diversos realizados por las propias administraciones o por organismos independientes y que son diferentes para cada país. Así pues, la información no es igual de completa para todos los países, ni se recogen todas las experiencias de coordinación interna posibles, pero sí se ha tratado de destacar las opciones o experiencias más relevantes que permitieran servir de referencia con la situación en el caso español.

La investigación ha optado por un tratamiento individualizado del caso español, tanto de la coordinación interna como de su participación en los mecanismos de coordinación bilaterales y con otros donantes, en lugar de integrarlos directamente en los capítulos que tratan el tema con carácter general. Como resultado el esquema puede resultar un tanto repetitivo, pero se ha creído más conveniente ese tratamiento porque permite un estudio más singularizado y también la incorporación de las cuestiones específicas referentes a las relaciones con América Latina. El tratamiento separado de la cooperación comunitaria, además de las citadas razones, se justifica sobradamente por la singularidad del sistema jurídico comunitario, que no permite la aplicación de las mismas categorías empleadas para las cooperaciones bilaterales.

Se ha dedicado una buena parte de la investigación al análisis histórico de la evolución de la política de cooperación española desde sus inicios hasta la actualidad y de forma separada la evolución de la política de cooperación con América Latina. No aportan en sí mismo ninguna novedad destacable, pero se ha creído conveniente incorporarlos de forma extensa porque, aunque existen diversos estudios fragmentarios referidos a diferentes etapas, no hay una publicación que recoja la evolución completa. También se ha considerado que las motivaciones y características que estuvieron en el origen de dicha política son determinantes del modelo que está en vigor actualmente y siguen estando presentes en el actual proceso de reforma.

También se dedica un capítulo histórico a la cooperación para el desarrollo de la Comunidad Europea con Latinoamérica y a las relaciones políticas y económicas que la enmarcaron. A pesar de que en este caso sí existen numerosos estudios que han seguido la evolución de las relaciones, se ha considerado pertinente su inclusión para mostrar claramente las bases sobre las cuales aun hoy se asienta la cooperación comunitaria con la región y al tiempo valorar la influencia de la adhesión de España y Portugal en la dinámica de las relaciones interregionales. La retrospectiva también servirá de base para valorar los cambios que se han introducido o pueden derivarse de la renovación de la política comunitaria de cooperación en el marco del Tratado de la Unión Europea.

#### **IV. Estructura de la investigación**

La investigación está estructurada en nueve capítulos. Los tres primeros proporcionan el marco teórico y el estado de la cuestión en el ámbito internacional, los siguientes se centran ya en las relaciones de cooperación de España y la CE con América latina. El primero es un capítulo introductorio que incluye una visión rápida de la evolución del concepto de desarrollo como objeto de las políticas de cooperación en razón de su incidencia en la configuración y los instrumentos que se fueron concibiendo en la segunda mitad del siglo XX para centrarse en los postulados que sustentan el actual sistema de

cooperación para el desarrollo y los otros condicionantes que determinan las políticas bilaterales de cooperación. Dentro de éstas se definen los principales instrumentos que componen la Ayuda Oficial para el Desarrollo y cual es la función específica de cada uno de ellos.

A continuación se hace repaso en clave histórica sobre la evolución de los mecanismos de coordinación en el ámbito de la cooperación para el desarrollo atendiendo a como éstos han obedecido a demandas y objetivos diversos por parte de los diferentes sujetos implicados. El diferente origen y finalidad de los mecanismos ha determinado su relativo éxito o fracaso y las transformaciones que ha experimentado, así como su mayor o menor institucionalización. En términos generales, la dominado una gran desconexión entre los diversos tipos de mecanismos de coordinación e incluso puede hablarse de cierta rivalidad. Del conjunto de espacios de coordinación de las políticas bilaterales de cooperación se distinguen tres niveles: La coordinación interna de cada país donante, la coordinación bilateral entre donante y receptor y la coordinación multilateral, entre varios donantes o entre estos y los países receptores.

En el segundo capítulo se hace un estudio comparado de las opciones que han adoptado los principales donantes miembros del CAD para establecer mecanismos de coordinación interna en varios niveles. En el ámbito de la planificación, se atiende a los procesos de elaboración de la programación general y a su coherencia con otros aspectos de la política exterior, así como a la participación de las diferentes instancias políticas. En el ámbito de la dirección ejecutiva se hace valoración del grado de unidad de actuación de los órganos centrales encargados de concretar en acciones específicas la política bilateral, así como de la gestión de los recursos financieros y humanos para llevarla a término. En el ámbito de la gestión operativa se atiende a la metodología y los procesos de implementación de las acciones en los países receptores, así como la relación con otros agentes privados que ejecutan proyectos. Finalmente se examina la elaboración de mecanismos adecuados de evaluación que permitan valorar la eficacia de las acciones emprendidas y su capacidad

para extraer lecciones que reviertan en una mejora de todo el proceso en los diferentes niveles.

El capítulo 3 explora diferentes aspectos en los que se manifiesta la necesidad de una mayor coordinación entre diversos actores gubernamentales. En primer lugar, se ocupa de las relaciones entre países donantes y receptores individualmente considerados, tanto en el ámbito de la programación como en el de la implementación y evaluación. En ambos se constata como la dependencia financiera genera relaciones desiguales y las exigencias de los donantes provocan importantes disfunciones en la capacidad de gestión de los países beneficiarios que solo se pueden solventar mejorando la capacidad de liderazgo y apoyando el fortalecimiento institucional de la administración para reconducir las acciones de todos los donantes a una programación nacional.

A continuación, en el mismo capítulo, se hace un recorrido por las principales instancias de concertación entre varios países donantes y receptores comenzando por las propuestas más recientes surgidas de los dos foros más relevantes para la concertación de estrategias; por una parte la labor normativa de Naciones Unidas a través de las Resoluciones de la Asamblea General, que ha pesar de su perdida de capacidad generadora de nuevas obligaciones generales sigue siendo un punto de referencia ineludible. A éstas se han venido a sumar las grandes conferencias convocadas por el Secretario General que, en temas como medio ambiente, población, mujeres, desarrollo social, asentamientos humanos o seguridad alimentaria, han proporcionado una agenda común concertada multilateralmente. Por otra parte, en el seno del CAD los países donantes se han sumado a una estrategia común, extraída de las mencionadas conferencias, con la pretensión de que sirva de base para establecer unos objetivos mensurables y evaluables con un calendario determinado.

A ésta coordinación programática se añaden otros mecanismos en niveles más concretos que van, desde la codificación sobre condiciones y principios básicos para una ayuda

eficaz, hasta la cooperación en el nivel operacional de diversos actores a diversos niveles como la cofinanciación, la implementación o la evaluación, pasando por la coordinación entre diferentes donantes en un mismo país, la coordinación regional entre varios países donantes y receptores o la coordinación especial en relación con un determinado sector o instrumento.

En el capítulo 4 se hace una introducción a los inicios y evolución de la política de cooperación española, desde las primeras experiencias, aun durante el periodo de dictadura, hasta la aprobación de la ley de cooperación internacional en 1998, incluyendo el proceso de construcción de la estructura administrativa y las bases políticas para el acercamiento e ingreso en el CAD a partir de 1992. Con ello, se muestran los condicionantes internos de la acción de cooperación española, muchos de los cuales permanecen en la actualidad, aun después de las recientes reformas y se muestran muy especialmente con relación a América Latina como destino preferente de la ayuda.

En el capítulo 5 se abordan los principales condicionantes políticos y económicos que han determinado la política de cooperación bilateral española en América Latina. Así, entre los primeros sobresalen el predominio de la acción política bilateral, sobre la regional y la ausencia de una política exterior globalizadora y el dominio de las motivaciones a corto plazo, siempre al servicio de intereses particulares. Entre los segundos, destacan la concentración de los intereses comerciales en unos pocos países y el predominio del empeño por favorecer la internacionalización de las empresas españolas. En la última etapa, comienza a perfilarse un proyecto político de mayor alcance concretado en la construcción de un espacio iberoamericano en el cual proyectar un papel de potencia media con el cual fortalecer su posición en la escena internacional y en el ámbito europeo.

El capítulo 6 se ocupa de los efectos que la adhesión española desencadenó en la política de cooperación para el desarrollo de la Comunidad Europea, junto a los condicionantes procedentes de la relación previa a la incorporación de España y Portugal. Éstos

expresaban los límites de las competencias de la política de cooperación comunitaria, pero sobre todo la escasa atención política y económica dedicada a la región latinoamericana hasta inicios de los años ochenta. A partir de entonces nuevos instrumentos de cooperación económica sentarían las bases de una cooperación regionalizada entre los diferentes procesos de integración en marcha y diferenciada según el grado de desarrollo del país receptor.

La autentica renovación de la política de cooperación comunitaria se produjo, como se explica en el capítulo 7, a partir de la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea. Con las nuevas bases jurídicas la política de cooperación se institucionaliza como complementaria de la de los Estados miembros y tratará de redimensionarse delimitando aquellos ámbitos en los que la Comunidad ofrece ventajas comparativas y por tanto se justifica su actuación expresamente sometida en el tratado al principio de subsidiariedad. En el sentido contrario el principio de coherencia, también recogido tanto en el ámbito de la política común de desarrollo, como en el de la PESC, otorga a la cooperación una dimensión estratégica de la que hasta ahora carecía.

Los dos capítulos finales son la síntesis de todos los precedentes y por ello contienen la mayoría de las conclusiones de la investigación. El capítulo 8 aplica las categorías elaboradas en el capítulo tercero al caso español, con las limitaciones que supone el carecer un número consistente de estudios de evaluación, aunque afortunadamente el panorama parece que empieza a normalizarse. Otra dificultad en el tratamiento de esta materia procede de la situación de transitoriedad que se está viviendo desde la aprobación de la ley de cooperación en 1998 y que, debido al desarrollo legislativo que se está produciendo, convertirá en agua pasada algunas de las observaciones realizadas.

En el capítulo final se abordan los mecanismos de coordinación externa de la política de cooperación para el desarrollo española en América Latina, empezando por la cooperación bilateral con los países receptores y terminando por las posibilidades participación en los

mecanismos internacionales de coordinación, pasando por el análisis de los mecanismos de coordinación con la Comunidad Europea y los Estados miembros. En estos dos últimos ámbitos se pone especial énfasis en la aplicación del principio de complementariedad contenido en el TUE e impulsado de forma harto tímidamente desde el Consejo europeo de cooperación. Se trata de identificar aquellos aspectos que serían más ventajosos para la potenciar el impacto de la política de cooperación española y comunitaria en Iberoamericana y donde, por tanto deberían concentrarse los esfuerzos de coordinación.



## CAPÍTULO 1

### LA COORDINACIÓN EN EL SISTEMA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

#### 1.1. Contexto y evolución de la cooperación bilateral para el desarrollo

Dentro del conjunto de actividades cooperativas de los Estados, la cooperación para el desarrollo es un subsector delimitado por su objetivo o el desarrollo de aquellos países que no disponen de los recursos necesarios para cubrir las necesidades fundamentales de su población, de manera tal que permita a los ciudadanos la expansión de sus capacidades individuales. Sin embargo, el contenido y la naturaleza de las acciones que engloba la cooperación internacional para el desarrollo ha ido evolucionando durante cinco décadas. Su mutabilidad obedece en gran parte a la propia transmutación del concepto de desarrollo, pero existen además otros factores causales decisivos.

A lo largo de los años la cooperación internacional para el desarrollo adoptó diversas modalidades tratando de adecuarse a los objetivos perseguidos y las circunstancias coyunturales.<sup>1</sup> La coordinación de políticas siempre fue concebida como un instrumento para optimizar los medios en función de los resultados esperados, pero aunque las propuestas fueron múltiples, su materialización ha venido lastrada por poderosos condicionantes políticos y económicos.<sup>2</sup> A modo de introducción, en esta primera parte del presente capítulo se abordará, inicialmente, la evolución de las grandes corrientes del pensamiento sobre el desarrollo y a continuación la transformación histórica del sistema de cooperación para el desarrollo, atendiendo a los principales condicionantes que han determinado su función y su composición; la seguridad internacional y la política económica y comercial. Ambos aspectos

---

<sup>1</sup> ABELLAN, V., p. 581 en «El derecho internacional económico (I): la promoción del desarrollo», pp. 574-590, cap. XXIX en DIEZ DE VELAZCO, M., Instituciones de Derecho Internacional Público, TECNOS, 1999, afirma que el sistema de cooperación internacional «se ha ido formando a remolque de los acontecimientos políticos y como respuesta a aquellas necesidades de los países en vías de desarrollo que en cada momento se iban presentando como los más apremiantes».

<sup>2</sup> Como señalaba GRASA, R. en «El sistema internacional de la Postguerra freda i les relacions Nord-Sud: una mirada crítica a la Cooperació per el Desenvolupment», pp. 91-119, en BLANC ALTEMIR, (Ed.), Les Nacions Unides a la fi de segle: reptes e línies d'acció; Associació per a les Nacions Unides a Espanya, Barcelona, 1998, pp. 169, «l'ajut per al desenvolupament mai s'ha concebut fins al moment com a una política totalmente autònoma, o el que es mateix, plenament independent de motivacions de política exterior o política econòmica y comercial, p. 97.

constituyen el contexto en el cual se han insertado los principales instrumentos de coordinación hasta nuestros días, tema al cual se dedica el segundo apartado del capítulo.

### **1.1.1. Evolución del objeto en el sistema de cooperación bilateral para el desarrollo**

No se pretende aquí hacer un recorrido exhaustivo a través de las diferentes corrientes doctrinales de la teoría económica que han tratado de dar fundamento a las estrategias de desarrollo en la segunda mitad del siglo XX, un ejercicio que excede el ámbito y el enfoque disciplinar de esta investigación. Unicamente nos interesa destacar la sucesión de corrientes teóricas dominantes que han condicionado la evolución de las políticas bilaterales de cooperación internacional y detenernos en las premisas que determinan los objetivos de las actuales políticas de desarrollo.

#### **a) Transformación del concepto de desarrollo**

Inicialmente, las teorías del desarrollo surgen en el contexto europeo occidental, ligadas a la idea de progreso que acompaña el paso de una economía medieval a una industrializada. El desarrollo se identificaba con el crecimiento económico y éste se caracterizaba como un proceso ahistórico y apolítico de carácter universal.<sup>3</sup> Sin embargo, el nacimiento de una ciencia social denominada Economía del desarrollo coincide con el periodo de descolonización<sup>4</sup> y nace bajo la influencia del modelo keynesiano que dominó el periodo de posguerra y contribuyó a la reconstrucción postbelica de Europa occidental. Siguiendo este modelo, surgieron las doctrinas de la modernización encabezadas por la teoría del crecimiento de ROSTOW.<sup>5</sup> Según éste, el desarrollo constaba de cinco fases históricas que conducirían a cualquier país desde una economía tradicional hasta una economía de consumo de masas, paradigma del Estado de bienestar.

---

<sup>3</sup> COWEN, M. P. y R. W. SHENTON, Doctrines of Development, Routledge, London & New York, 1996.

<sup>4</sup> VOLPI, F., p. 8, en Sviluppo, Enciclopedia d'Orientamento núm. 99, Jaca Book, Milano 1996, p. 69.

<sup>5</sup> ROSTOW, R., The Stages of Economic Growth, Cambridge University Press, 1960.

Esta teoría y sus variantes concebían el desarrollo como un proceso endógeno<sup>6</sup> y trataban de dar respuesta a tres problemas básicos: las características estructurales que determinan el subdesarrollo de un país, las causas que determinan dicha estructura y los factores determinantes para superarlo.<sup>7</sup> El desarrollo era medido en términos de renta *per cápita* y el progreso basándose en la tasa de crecimiento<sup>8</sup> y sólo unos pocos autores otorgaron relevancia a factores socioeconómicos o políticos. Para promocionar el crecimiento, los elementos medulares eran la acumulación de capital (ahorro e inversión) y el aumento de la productividad del trabajo (progreso técnico y formación del capital humano). Estas teorías, de corte utilitarista, presumían que un aumento del PIB repercutiría automáticamente en un incremento de la renta y ésta en un aumento del nivel de vida.<sup>9</sup>

A comienzos de los años setenta las teorías de la modernización fueron fuertemente criticadas desde diversas corrientes que observaron como el crecimiento en los PVD revertía únicamente en las élites y empobrecía a los sectores sociales más débiles. Una escuela importante, surgida en el seno del Banco Mundial y otras instituciones de las NN.UU., indicó la necesidad de acompañar el crecimiento con políticas sociales de redistribución de la riqueza para atacar el problema de la persistente pobreza.<sup>10</sup> Otras corrientes más críticas se denominaron estructuralistas<sup>11</sup> por su punto de partida común: el análisis formulado por PREBISCH, R., desde la Comisión Económica para la cooperación con América Latina (CECLA) de Naciones Unidas, ya desde comienzos de los años cincuenta. Según este sector doctrinal, las causas iniciales del subdesarrollo debían buscarse en el proceso de colonización y el establecimiento de un sistema capitalista estructurado jerárquicamente entre un centro (Europa) y una periferia, subordinada a las necesidades de aquella. De esta forma, se

---

<sup>6</sup> DICKSON, A. K., p. 351, Development and International Relations, Polity Press, Cambridge, 1997.

<sup>7</sup> VOLPI, F., 1996, *op. cit.*, p. 9.

<sup>8</sup> GRIFFIN, K., Human Development: Origins, Evolution and Impact, mimeo ponencia presentada en la Conferencia 10 del Aniversario del Instituto HEGOA, Bilbao, 1999.

<sup>9</sup> PRATS, J., La construcción histórica de la idea de Desarrollo, en <http://www.iigov.org/pnud/bibliote/texto/bib10046ht>, pp. 7, 1999, señala que «La concepción utilitarista del bienestar acotaba la visión del desarrollo como maximización de la producción de bienes, como crecimiento cuya medición *per capita* se elevaba a indicador casi único», p. 3.

<sup>10</sup> Así H. CHENERY, D. SEERS, o ADELMAN. Este enfoque fue el adoptado por el Banco Mundial bajo la presidencia de Robert McNamara, así como por la OIT, con la denominación de enfoque de las necesidades básicas.

estimaba que los mayores obstáculos para el desarrollo de los países periféricos procedían de la estructura del sistema económico internacional. Las críticas se centraron en el desequilibrio de los intercambios entre materias primas con precios en continuo descenso y productos manufacturados en aumento creciente, lo cual provocaba el progresivo deterioro de los términos de intercambio.

De este análisis surgieron diversas corrientes, entre las que destacan las teorías de la dependencia,<sup>12</sup> que proponían un desarrollo autónomo autocentrado que diminuyese la dependencia del centro.<sup>13</sup> Los experimentos en aplicación de dichas teorías tuvieron su expresión en las políticas nacionales de sustitución de importaciones, aplicadas en gran número de PVD y muy notablemente en América Latina. Estos países instauraron una política comercial muy protecciónista, que tenía como finalidad permitir el desarrollo de la industria interna antes de incorporarse al sistema de comercio internacional, una vez estuvieran en condiciones de competir. Mientras, el Estado tenía la misión de establecer las condiciones básicas para permitir el desarrollo de la economía nacional, fundamentalmente mediante la creación de infraestructuras y la formación del capital humano.

Tanto las teorías de la modernización como las de la dependencia coincidían en un aspecto fundamental: el papel central del Estado en el proceso de desarrollo. El Estado era el encargado de poner en marcha las políticas adecuadas y remover los obstáculos al desarrollo.<sup>14</sup> Sin embargo, al final de los años setenta, esta visión estatalista comenzó a ser cuestionada.<sup>15</sup> Con el estallido de la crisis de la deuda externa a comienzos de los años ochenta, arreciaron las críticas a las políticas estatalistas y emergieron las corrientes

---

<sup>11</sup> Eludiremos aquí la referencia a las doctrinas socialistas de economía planificada, cuya oposición a las teorías capitalistas de todo tipo es obvia.

<sup>12</sup> Los principales autores son A. G. FRANK, T. DOS SANTOS, F. H. CARDOSO, R. M. MARINI y O. SUNKEL.

<sup>13</sup> Dentro de este sector se incluyen también las propuestas a favor del establecimiento de economías de corte socialista, por entender que el sistema capitalista no ofrecía una alternativa viable a los países de la periferia.

<sup>14</sup> HUGON, P., «Le Consensus de Washington en questions» en *Revue du Tiers Monde*, 157/99, pp. 11-36.

<sup>15</sup> PRATS, J., *Gobernabilidad y Reforma del Estado: un nuevo estado para un nuevo modelo de desarrollo*, en [www.iigov.org/pnud/bibliote/bibliote/bib10009.htm](http://www.iigov.org/pnud/bibliote/bibliote/bib10009.htm), 1999, señala como las estrategias «estadocéntricas» habían perdido su crédito político a fines de los setenta aunque «todavía se mantendrían unos años en base a las poderosas coaliciones de intereses creados. Pero intelectualmente estaban derrotadas», p. 1.

neoclásicas.<sup>16</sup> El estallido de la crisis financiera vino en parte provocado por factores externos, como la subida de los tipos de interés y el deterioro de los términos del intercambio como consecuencia de la caída de los precios de las materias primas, pero existían indudablemente factores internos; durante largos años gobiernos intervencionistas mantuvieron políticas económicas muy desequilibradas y altamente inestables. Además, la producción para la sustitución de importaciones se había orientado más al consumo de las élites que a las necesidades de todo el conjunto de la población. La mala gestión, la corrupción y la ausencia de mecanismos de redistribución de la riqueza habían llevado a los Estados hasta la quiebra económica.

En dicho contexto se impuso la doctrina económica neoliberal de estabilización y de ajuste estructural que dio lugar al denominado «Consenso de Washington», inducido por funcionarios económicos estadounidenses del Fondo Monetario Internacional (FMI).<sup>17</sup> Estos programas se basaban en una premisa; la necesidad de eliminar los efectos distorsionadores de las políticas públicas para recuperar el equilibrio que garantiza el libre funcionamiento del mercado. Por tanto, proponían una reducción del aparato estatal y un traspaso de la responsabilidad del desarrollo a los agentes privados que gestionarían eficientemente los recursos y generarían el crecimiento económico necesario para aumentar el nivel de vida de las personas. Sin embargo, durante los primeros años, los ahorros del ajuste y la reducción del gasto público no se invirtieron para estimular el desarrollo sino que se destinaron íntegramente a solucionar el problema de la deuda.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Así LITTLE, I. D. M., Economic Development: Theory, Policy and International Relations, Basic Books, Nueva York, 1982 o LAL, D., The poverty of «Development Economics», Hobart Paperback, núm. 16, Institute of Economic Affairs, Londres, 1983.

<sup>17</sup> STIGLITZ, J. E., p. 3, en «Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el consenso Post-Washington», en Instituciones y Desarrollo, octubre de 1998.

<sup>18</sup> EMMERIJ, L. en «Development Thinking and Practice: Introductory Essay and Policy Conclusions», p. 38-39, en Emerij, L., (Ed.), Economic and Social Development into XXI Century, BID, John Hopkins University Press, Washington D.C., 1997, p. 579, denomina estos años como el periodo de ajuste sin desarrollo, p. 7.

La aplicación de las recetas del consenso de Washington<sup>19</sup> consiguió la estabilización macroeconómica de algunos PVD; no obstante, el tiempo se encargó de revelar que ello no era suficiente para garantizar un desarrollo a medio y largo plazo. El desarrollo es un proceso más complejo que el simple control de las magnitudes económicas y requiere la incorporación de factores políticos, sociales, culturales y medioambientales.<sup>20</sup> El resultado de las políticas de ajuste fue desigual y en algunos casos las medidas ortodoxas entraban en conflicto con el objetivo del crecimiento.<sup>21</sup> Pero fundamentalmente los programas de ajuste repercutieron en un empeoramiento de las condiciones de vida de la población incluso en países donde se produjo crecimiento, con lo cual quedaba revertida la relación entre el objetivo básico (mejora del nivel de vida) y los medios (crecimiento económico y estabilización).

En el otro extremo, surgieron las corrientes post-desarrollistas que rechazan la propia idea de desarrollo como un concepto eurocentrico, que sirve a la imposición del imperialismo económico y cultural. Para estos autores<sup>22</sup> las estrategias de desarrollo producen pobreza y explotación, todo lo contrario a los objetivos que se proclaman. Por tanto, propugnan la desvinculación del sur del sistema económico dominado por las potencias occidentales. En general, las posturas más radicales no ofrecen una alternativa de desarrollo viable,<sup>23</sup> pero han servido para llamar la atención sobre la dimensión cultural del desarrollo y la necesidad de insertarla, no solo en el discurso teórico sino también en la práctica, reinventando el proceso de desarrollo desde sus raíces.

---

<sup>19</sup> La receta se encuentra explícita en WILLIAMSON, J., Latin American Adjustment: How Much has Happened, Institute for International Economics, Washington D.C., 1990; se concentraba en el control de la inflación, del déficit presupuestario y liberalización comercial y financiera.

<sup>20</sup> De hecho, como señala PRESTON, P. W. en «Development Theory: Learning Lessons and Moving On» en The European Journal of Development Research, vol. II, núm. 1, junio de 1999, pp. 1-29, las Teorías de la Dependencia ya contenían el análisis del desarrollo como un producto de las estructuras sociales, políticas, económicas y culturales, pero fallaban en su aproximación excesivamente tecnocrática en lugar de la aproximación de diálogo ante una dinámica de mutación que defiende este autor, pp. 7 y 16.

<sup>21</sup> STIGLITZ, J., 1998, *op. cit.*, señala como irónicamente «la estabilidad macroeconómica – tal y como es concebida en el Consenso de Washington – suele jugar un mal papel para estabilizar el producto o el desempleo».

<sup>22</sup> SACHS, W., A. ESCOBAR, H. RANEMA, V. BAWTREE y S. AMIN.

<sup>23</sup> Una aproximación crítica a estos corrientes se encuentra en KIELY, R., «The Last Refugee of Noble Savage? A Critical Assessment of Post-Development Theory» en The European Journal of Development Research, vol. II, núm. 1, junio de 1999, pp. 30-55.

Ante la evidencia empírica de que la pobreza no solo no disminuye sino que se perpetúa y excluye de los beneficios de la creación de riqueza a grandes capas de la población, no solo en los PVD sino también en los países más ricos, incluso las corrientes neoliberales están revisando sus postulados maximalistas y retoman propuestas de políticas públicas correctoras para incidir directamente en las condiciones de vida de la población más desasistida como medio para incorporarlas al sistema productivo. La eliminación de la pobreza ha pasado a ser uno de los objetivos prioritarios de las políticas de desarrollo<sup>24</sup> y en esas políticas, tanto el sector público como el privado, es decir las instituciones de gobierno y la sociedad civil, tienen un papel esencial.

#### **b) Reorientación de las teorías del desarrollo**

En el momento actual existe la certeza de que no hay recetas infalibles y universales aplicables a todos los países en cualquier tiempo y lugar, ya que el desarrollo es un proceso histórico que depende de la realidad político-social, de la idiosincrasia y del contexto internacional en el que se encuentran una determinada comunidad local, nacional o regional. En este mundo de la globalización los factores internos y externos del desarrollo son indisociables. La revisión del papel del Estado en el proceso de desarrollo ha retomado actualidad desde la perspectiva de su pérdida de protagonismo frente a otros actores, públicos y privados. Como señala DICKSON, A., la Globalización está muy asociada a las teorías de la interdependencia (efectos recíprocos entre países y actores de diferentes países) y la transnacionalización (creciente influencia de los actores no estatales, especialmente económicos).<sup>25</sup>

La liberalización facilita la transnacionalización de la economía y la acción de los agentes económicos desborda la regulación del Estado.<sup>26</sup> Por otra parte, el proceso de descentralización del poder público traspasa a los agentes locales la decisión y gestión de

---

<sup>24</sup> GRANELL, F., p. 36, en «La crisis asiática y los modelos de subdesarrollo», *Afers Internacionals*, núm. 40-41, 1998, pp. 31-40.

<sup>25</sup> DICKSON, A., 1997, *op. cit.*, p. 47.

<sup>26</sup> EMERIJ, L., 1997, *op. cit.*, p. 12, observa como la globalización es un fenómeno conducido por el sector privado.

buenas partes de las políticas públicas, sobre todo políticas sociales, pero también políticas estructurales. Paralelamente, otros movimientos sociales se incorporan a la transnacionalización mediante alianzas en redes que facilitan las nuevas tecnologías; a los tradicionales movimientos sindicales se han unido las organizaciones no gubernamentales, que actúan en el ámbito nacional e internacional, defendiendo bien los derechos de colectivos concretos, bien la necesidad de cambios estructurales en las relaciones norte-sur. Estos movimientos sociales refuerzan la dimensión cultural del desarrollo y aportan estrategias alternativas basadas en experiencias locales.

El incremento de la interacción entre los Estados y de éstos con los demás actores ha convertido la cuestión del desarrollo en un sistema complejo. Aunque las teorías dominantes siguen siendo de corte neoliberal, pocos de sus autores rechazan la necesidad de una acción estatal en algunos aspectos esenciales:<sup>27</sup> para establecer un marco legal e institucional estable y fiable, para velar por el buen funcionamiento del mercado en condiciones de libre competencia y para potenciar el desarrollo de las capacidades humanas a través de políticas sociales. Sin embargo, el alcance y amplitud de estas últimas es controvertido y está ligado al debate sobre los derechos fundamentales de las personas y de los pueblos.

Ya se dijo que otra de las premisas generalmente aceptadas es que el proceso de desarrollo no puede reducirse a magnitudes económicas<sup>28</sup> pues está íntimamente ligado a factores políticos, sociales, medioambientales y culturales. Así, la estructura de poder del Estado está vinculada a la estructura social y las intervenciones del Estado no responden siempre a una lógica puramente económica<sup>29</sup> sino a relaciones de poder no siempre visibles. Cualquier reforma en las estructuras económicas repercute en esas relaciones políticas y sociales, pudiendo ser

---

<sup>27</sup> La publicación del Informe del Banco Mundial de 1997 titulado El Estado en un Mundo en Transición, ha venido a consolidar la nueva revitalización del Estado como agente de desarrollo, aunque manteniendo la premisa de su papel complementario a los demás agentes privados.

<sup>28</sup> No obstante, como señala el PNUD en Informe sobre desarrollo Humano 1998, 1999, p. 16, la preocupación por el crecimiento económico como un fin en sí mismo sigue predominando en las opciones normativas, con frecuencia midiendo el éxito y el fracaso en términos de cambios del PIB y del rendimiento del mercado de valores en lugar de centrarse en la forma en que el crecimiento económico puede promover el desarrollo humano de manera sostenible y equitativa.

<sup>29</sup> HUGON, P., 1999, *op. cit.*, p. 27.

fuente de conflicto o simplemente ser inoperante por las resistencias internas.<sup>30</sup> La economía y el mercado no pueden funcionar sin un ambiente institucional favorable que debe garantizar el Estado, por tanto el fortalecimiento de las instituciones aparece como un fundamento de la gobernabilidad y ésta como un requisito para un proceso de desarrollo durable.<sup>31</sup>

Como se señaló, el Banco Mundial, revisando los planteamientos del Consenso de Washington, ha preconizado una rehabilitación del papel del Estado. No obstante, este consenso inicial no consigue eludir marcadas discrepancias en cuanto al alcance de las funciones públicas y sobre todo, sus objetivos. El Banco Mundial enfatiza el rol del Estado en la misión de orientación y supervisión general de las reglas del mercado;<sup>32</sup> la gobernabilidad, la democracia y la transparencia tienen la finalidad de minimizar los costes adicionales de transacción y de producción que distorsionan el mercado debido a la interferencia de instituciones incompetentes. Un mejor y más transparente funcionamiento de éstas favorecería el crecimiento económico, el cual a su vez debería repercutir en la mejora del nivel de vida de la población. Se observa que en la lógica de dicho análisis persiste una visión economicista del desarrollo, aunque matizada.

Sin embargo, las instituciones de Bretton Woods van siendo permeables también a la introducción de factores sociales entre los componentes de un desarrollo sostenible. Desde que en 1990 el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) lanzó su Índice de desarrollo Humano, se ha generalizado la integración en los indicadores de desarrollo de factores sociales, ambientales y económicos, presentes también en el informe anual sobre el desarrollo del Banco Mundial. El concepto de desarrollo Humano se centra en el bienestar de las personas como objetivo del proceso de desarrollo de forma que el crecimiento deja de ser un objetivo en sí mismo. Es un medio que debe valorarse en función de sus resultados, en

---

<sup>30</sup> Un ejemplo básico es por ejemplo la estructura de la propiedad de la tierra, pero también los privilegios de determinados sectores económicos, incluidos los burócratas; o el papel de las mujeres en la familia y en el trabajo.

<sup>31</sup> EMERIJ, L., 1997, *op. cit.*, p. 9, señala como tras las estrategias centradas en el papel del Estado de los orígenes y la postura contraria de las teorías neoliberales de los ochenta «el péndulo está volviendo al centro» y las políticas de desarrollo buscan un equilibrio entre el sector público y el privado.

términos de su contribución a la mejora del estándar de vida de las personas. En la valoración del nivel de vida, también existen diferentes aproximaciones, que han evolucionado a lo largo del tiempo influenciadas por las doctrinas del campo de la filosofía política.

En esta línea destaca la obra del premio Nobel de economía Amartya SEN,<sup>33</sup> que ha desencadenando un intenso debate entorno al concepto del bienestar.<sup>34</sup> Éste centra sus estudios sobre la evaluación de los efectos del desarrollo en la pobreza y el impacto que tienen en la calidad de vida de las personas. Más allá del nivel de renta o el acceso a determinados bienes o incluso del provecho que se pueda sacar de estos,<sup>35</sup> los trabajos de SEN se basan en la noción crucial de «capacidades», las cuales representan la libertad de llevar diferentes tipos de vida.<sup>36</sup> Con esta aproximación, la pobreza no consiste únicamente en un bajo nivel de renta, sino que supone una privación de las capacidades básicas para poder elegir entre una alternativa de estilos de vida deseables.<sup>37</sup> De esta forma el desarrollo social tiene como objeto fundamental promover vidas más largas, libres y satisfactorias, además de ayudar a la productividad o el crecimiento económico.<sup>38</sup>

Todas estas nuevas orientaciones de las Teorías del desarrollo llevan a un enfoque pluridisciplinar de las políticas a aplicar y ello se refleja en una renovación de los instrumentos, entre los cuales se cuenta la cooperación internacional para el desarrollo. La complejidad del proceso y su especificidad hace necesario un análisis concreto para cada país, orientado a determinar los vínculos entre el tipo de crecimiento y sus efectos sobre los objetivos sociales, lo cual exige un conocimiento detallado y matizado de cada realidad

---

<sup>32</sup> CORNIA, G. A., p. 33, en «Convergence on Governance Issues, Dissent on Economic Policies», IDS, vol. 29, núm. 2, 1998, pp. 32-37.

<sup>33</sup> Algunas de las ideas de referencia de este fructífero autor están recogidas en SEN, A., *et al.*, The Standard of Living, Cambridge University Press, 1987 o Commodities and Capabilities, North-Holland, Amsterdam, 1985. Lo más reciente es Development as Freedom, Knopf, 1999, pp. 366.

<sup>34</sup> Un ejemplo es la colección de ensayos recogida en SEN, A. y M. C. NUSSBAUM, La calidad de vida, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, pp. 588.

<sup>35</sup> Estos aspectos son determinantes en las teorías utilitaristas que aun hoy dominan en el discurso del Banco Mundial.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 58.

<sup>37</sup> Una explicación amplia y reciente de esta noción está en el capítulo «Freedom and the Foundation of Justice», en SEN, A., 1999, *op. cit.*

política, económica social y cultural.<sup>39</sup> Pero, además, resulta ostensible que ninguna agenda internacional de desarrollo puede implantarse en un determinado país si no es asumida por las políticas nacionales.<sup>40</sup> Para ello, la postura de las élites y la responsabilidad de los gobiernos ante los ciudadanos en una democracia efectiva será determinante, de ahí la vinculación entre el desarrollo de los derechos civiles y políticos junto a los económicos sociales y culturales.<sup>41</sup>

---

<sup>38</sup> SEN, A., «Development Thinking at the Beginning of the XXI Century» en EMERIJ, L., 1997, *op. cit.*, p. 543.

<sup>39</sup> RANIS, G., pp. 95-96, «Success and Failures of Development Experience since the 1980's», en EMERIJ, L., 1997, *op. cit.*

<sup>40</sup> TOYE, J., p. 521, «Nationalizing the Antipoverty Agenda», en EMERIJ, L., 1997, *op. cit.*

<sup>41</sup> SEN, A., 1997, *op. cit.*, p. 539.

### **1.1.2. El Sistema de cooperación para el desarrollo**

Podemos partir de una definición básica de cooperación para el desarrollo como «el conjunto de recursos y posibilidades que los países industrializados ponen a disposición de los países en desarrollo con el objetivo de facilitar su progreso económico y social»,<sup>42</sup> destacando así la relación unidireccional de transferencia de recursos desde el Norte hacia el Sur. No obstante, esta investigación opta por otras versiones, que ponen el acento en la relación donante-receptor, como por ejemplo la concebida por WHITE, J., quien afirmó: «El proceso de *aid giving* consiste en una serie de transacciones entre donantes y receptores, en el curso de las cuales son transferidos recursos, en un primer momento al menos, de los primeros a los segundos».<sup>43</sup> Parece que en esta última definición se pone de manifiesto no sólo una participación activa plural, la de donantes y receptores, sino también la existencia de una dualidad de intereses entre el mundo en desarrollo y los países industrializados a la que no es ajena la relación de cooperación.

En el surgimiento del sistema de cooperación para el desarrollo fueron determinantes factores geopolíticos y económicos<sup>44</sup> que condicionaron no sólo el papel que se le ha atribuido a la ayuda a lo largo del último medio siglo, sino también su incremento o su contracción, su composición y los diferentes instrumentos de los que se la ha dotado par alcanzar los objetivos propuestos. La influencia de todo un conjunto de factores políticos y económicos se hace además patente en la planificación, la adjudicación, la localización y la gestión de las políticas bilaterales de cooperación para el desarrollo de los Estados y en cada momento se hace necesario conjugar las diversas posiciones de los actores implicados. Para la concreción de las políticas de cooperación internacional para el desarrollo se requieren medidas en el ámbito externo, tanto multilaterales como bilaterales y unilaterales, así como medidas normativas en la esfera interna de los Estados y en cada uno de estos niveles se dan los condicionantes políticos, económicos y sociales.

---

<sup>42</sup> ALONSO, J. A. «El sistema de Cooperación Internacional al Desarrollo: consideraciones críticas», en *Sistema*, núm. 138, 1997, pp. 73-99.

<sup>43</sup> WHITE, J., The politics of Foreign Aid, Londres, 1974, p. 104.

A lo largo de los años cabe distinguir de una manera sintética diversas etapas, a través de las cuales la cooperación para el desarrollo ha ido configurándose hasta llegar a su momento actual. La visualización que se ofrecerá a continuación es, por supuesto, muy simplificada, ya que, como señala BERG, E., en todas las épocas han existido posiciones disconformes y diferentes clases de ayuda,<sup>45</sup> pero se tratará de reflejar la línea evolutiva de las tendencias. Junto a los corrientes generales del sistema de cooperación para el desarrollo, no se puede olvidar que cada país donante tiene sus condicionantes particulares, los cuales influyen sobre el tipo de ayuda o su localización y éstos vienen determinados por la búsqueda del interés nacional que guía la acción exterior del Estado en la cual se enmarca la política de cooperación internacional.

#### **a) Cambios en la orientación de las políticas de cooperación para el desarrollo**

Durante los años inmediatamente posteriores a la segunda guerra mundial, la defensa de las teorías del crecimiento de Rostow estaba en consonancia con una acérrima defensa del capitalismo en un contexto de guerra fría.<sup>46</sup> Al comienzo, Estados Unidos, además de contribuir a la reconstrucción de Europa se hizo cargo del sostenimiento a los PVD estratégicamente situados colindantes con las zonas de influencia comunista. La consolidación de la política de bloques y su posterior endurecimiento durante la guerra fría condujo a Estados Unidos a extender el radio de acción de su política de ayudas a los Estados amigos del sudeste asiático, en la frontera sur del área comunista.<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup> GRASA, R., 1998, *op. cit.*, p. 91, señala la «responsabilidad colonial» y la «seguridad occidental» como las principales motivaciones para el nacimiento y crecimiento de la ayuda y la determinación de sus características iniciales.

<sup>45</sup> BERG, E., «Recent Trends and Issues in Development Strategies and Development Assistance», pp. 67-89, en From Confrontation to Cooperation, compilada por FEINBERG, R. y A. RATCHIK, Transaction Publishers for Overseas Development Council, Washington, 1991, p. 67.

<sup>46</sup> El subtítulo de su obra emblemática, ROSTOW, R., The stages of economic growth: A non-communist manifesto, *op. cit.*, 1960, es esclarecedor.

<sup>47</sup> SANAHUJA, J. A. en Ayuda económica y seguridad nacional. La ayuda externa de Estados Unidos, del Plan Marshall a la posguerra fría, Entinema, Madrid, 1999, p. 126, p. 18, señala como la mayor parte de la ayuda americana durante los primeros años «fue de carácter militar y estuvo dirigida a fortalecer las capacidades defensivas de la OTAN y de los países de la periferia de la URSS y de China».

Esta estrategia de seguridad común para asegurar y mantener gobiernos afines obtuvo contestación soviética y así, a comienzos de los cincuenta, la URSS puso en marcha su programa de asistencia técnica para el desarrollo. Con ello se inauguró la competencia Este-Oeste en el campo de la cooperación para el desarrollo y como consecuencia el ámbito geográfico de la acción se generalizó a todos los PVD. Los aliados del área occidental tuvieron que afianzar sus posiciones; fundamentalmente las dos mayores potencias coloniales, Francia y Reino Unido, para mantener los lazos con sus antiguas colonias y otros territorios aún dependientes, pero también la República Federal Alemana y Japón, quienes, por otra parte, tenían limitados sus gastos de defensa.<sup>48</sup> Conforme los aliados fueron fortaleciendo sus economías, se les llamó a asumir su parte en el mantenimiento del sistema en el que primaban las consideraciones de Seguridad frente al bloque del Este y con dicho objetivo las contribuciones fueron en aumento. La decisión de la CEE de crear un sistema comunitario de ayuda al desarrollo en el marco de los acuerdos de Yaundé a los países del África francófona constituyó un hito histórico en la política de cooperación para el desarrollo.

De acuerdo con una estrategia basada en la transferencia de capital como principal motor de crecimiento, por entonces medida absoluta del desarrollo, la cooperación durante dicha época consistió principalmente en asistencia técnica y financiera. Dado el papel fundamental que se atribuía al Estado como principal motor del crecimiento, la cooperación bilateral consistía en préstamos y donaciones a los gobiernos, concentrándose en los sectores de transferencia de tecnología y programas de construcción de infraestructuras. El objetivo era fomentar la industrialización para impulsar el paso de una economía rural a otra moderna y por ello la cooperación para el desarrollo tenía como función suplir la falta de capital interno y establecer las bases para atraer en un futuro la inversión privada. A pesar de existir una lógica económica en la concesión de la ayuda, los factores determinantes de su localización fueron

---

<sup>48</sup> Sobre el impacto de la irrupción soviética y la dinámica que la guerra fría generó en la posterior evolución de la cooperación para el desarrollo aparece un estudio pormenorizado en WHITE, J., 1974, *op. cit.*, capítulo VI «Historical Phases», pp. 195-237. También este autor hace hincapié en la insistencia norteamericana en la participación de Japón y la RFA en concepto de contribución al «reparto de la carga» que constituía la seguridad común.

fundamentalmente políticos, lo cual propició una cierta inhibición en cuanto al control de su eficacia en términos de desarrollo.

Sin embargo, al final de los sesenta se hizo patente la inoperancia del esperado efecto goteo, dada la escasa mejora de las condiciones de vida de las capas de población más pobres de los PVD, hecho que provocó la crisis del modelo de cooperación basado en las teorías del crecimiento.<sup>49</sup> El por entonces presidente del Banco Mundial, Robert McNamara, alertó sobre la necesidad de centrar las políticas de cooperación en la reducción de la pobreza y la distribución de la renta, señalándolos como escollos principales para cualquier proceso de desarrollo. Las nuevas estrategias de cooperación recogieron los principios de equidad y justicia social, dando cabida a los proyectos de desarrollo rural y los dirigidos a mejorar la cobertura de las necesidades básicas, como la alimentación, la salud o la educación. No obstante, en la práctica continuaron dominando los proyectos de infraestructura dirigidos a la modernización económica a cargo de la acción del Estado.<sup>50</sup>

El auge del movimiento terceromundista, a medida que se iba afianzando el proceso de descolonización, y la política de presión que ejercieron los PVD a través del Grupo de los No Alineados nacido formalmente en la Conferencia de Bandung de 1955,<sup>51</sup> propició de nuevo un gran aumento de las cantidades destinadas a cooperación. En los años posteriores las relaciones Norte-Sur alcanzaron un alto grado de polarización que se manifestó particularmente en las sucesivas ediciones de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Comercio y el desarrollo (UNCTAD), en la que el Grupo de los 77 exigió un mejor tratamiento respecto del precio de las materias primas en el mercado internacional.<sup>52</sup> Las dos

---

<sup>49</sup> El informe de la Comisión sobre desarrollo Internacional encabezada por PEARSON, L. B., Partners in Development, Nueva York, 1969, fue determinante.

<sup>50</sup> Este tipo de proyectos era financiados básicamente a través de créditos concesionales, muchas veces ligados a la compra de bienes y servicios del país donante.

<sup>51</sup> El germe del movimiento fue la Conferencia de Nueva Delhi de 1947, donde veintiocho países africanos se plantearon la necesidad de constituir un bloque que mantuviera una neutralidad activa frente a los bloques constituidos alrededor de las dos grandes potencias. Ya en 1955, veinticuatro países africanos y asiáticos acudieron a una reunión en Colombo (Sri Lanka) para concretar los puntos del movimiento de los no alineados que pueden resumirse en; respecto a la integridad territorial y a la soberanía nacional, principio de no agresión, no injerencia en los asuntos internos, igualdad jurídica de los Estados y coexistencia pacífica. Estos puntos serán recogidos en un Decálogo firmado por esos mismos países el 24 de abril de 1955 en la Conferencia de Bandung.

<sup>52</sup> Los PVD acudieron a la primera UNCTAD celebrada en Ginebra en 1964 adoptando una posición común colectiva a

crisis petroleras provocadas por el control de la producción y los precios por parte de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP),<sup>53</sup> además de alamar a las potencias tradicionales, propició la aparición de un nuevo grupo de países enriquecidos gracias al incremento de los precios del crudo, que se sumaba al conjunto de donantes. Ahora bien, por otra parte un gran sector de PVD se vio perjudicado por el aumento del coste de la energía necesaria para sus procesos de desarrollo.

La aplicación de las políticas de sustitución de importaciones que iniciaron buena parte de los PVD fue contrarrestada por algunos donantes mediante el establecimiento de sistemas de preferencias comerciales, que ofrecían acceso privilegiado a los mercados del norte a un grupo de PVD escogidos, al tiempo que se garantizaban el aprovisionamiento de materias primas básicas. El tratamiento preferencial se otorgó a las colonias tradicionales, países de renta baja que continuaban en una relación de dependencia con las antiguas metropolis. En este periodo se produjo un excedente de capitales procedentes de los países productores de petróleo, imposible de absorber por las economías del norte en pleno periodo de recesión, lo cual se tradujo en una fuerte afluencia de capitales públicos y privados a los países en desarrollo en forma de créditos, especialmente hacia aquellos de renta intermedia. Este aumento de la liquidez fomentó la importación de bienes y equipos procedentes de los países industrializados, de manera que estimuló el crecimiento económico del norte.<sup>54</sup>

Sin embargo, en los inicios de la década de los ochenta, el estallido de la crisis financiera de la deuda externa puso de manifiesto la situación catastrófica en que se hallaban las economías

---

través del denominado Grupo de los 77, el cual por encima de sus diferentes necesidades presentaban reivindicaciones comunes: *precios estables* de las materias primas sin necesidad de reducir el volumen de producción, eliminación de las *barreras arancelarias y ayuda técnica y financiera* como apoyo. En la II UNCTAD de Nueva Delhi, en 1968, los PVD denunciaron el incumplimiento de las promesas de ayuda e insistían en las mejoras comerciales. A la III UNCTAD de Santiago de Chile en 1972 acudieron con la reivindicación del establecimiento de un nuevo orden económico internacional, al que debería llegarse a través de un programa de acción combinada entre países industrializados y los del Tercer Mundo (Diálogo Norte-Sur) y planteaban asimismo la reformulación de la división internacional del trabajo y la supervisión de las multinacionales. Todo ello generó un ambiente de confrontación que se crispó sin llegar a compromisos.

<sup>53</sup> Desde otoño de 1973 al otoño de 1974 los precios del barril de petróleo llegaron a cuadriplicarse como consecuencia de los acuerdos tomados por los miembros de la OPEP. Entre 1978 y 1980 los precios volvieron a doblarse.

<sup>54</sup> La mayoría de créditos públicos del norte eran concesionales y por tanto se consideraban cooperación para el desarrollo, pero estaban ligados a la compra de productos y servicios procedentes del país donante.

de una buena parte de PVD, lastradas por un enorme desequilibrio presupuestario y de la balanza de pagos.<sup>55</sup> Las primeras evaluaciones realizadas sobre el impacto de la ayuda mostraron la incapacidad de la Administración de los países receptores, especialmente en los Estados más pobres, para gestionar racionalmente la ayuda dispersa procedente de diversos donantes, lo cual había ido generando clientelismo y una creciente dependencia. Junto a ello se manifestaban los efectos dañinos de la corrupción galopante especialmente en países con regímenes totalitarios carentes de cualquier mecanismo efectivo de control democrático.

Bajo la batuta del FMI y sus programas de ajuste económico, poco a poco todos los donantes, incluso aquellos inicialmente más reticentes, fueron asumiendo parte de sus directrices e introdujeron la condicionalidad económica de la ayuda. Es decir, la adjudicación de la AOD quedaba supeditada a la adopción de políticas económicas de estabilización. Ello determinó la progresiva conversión de la ayuda por proyecto individual, que había sido dominante hasta entonces, en ayuda por programas concertados,<sup>56</sup> con los que se trataba de contribuir a la efectiva implantación de las políticas liberales impulsados por el consenso de Washington que comprendían la apertura comercial, la desregulación del sistema financiero y la privatización del sector público. Al final de los años ochenta, a la vista del impacto negativo de las políticas de ajuste en relación con la pobreza, los programas fueron complementados con políticas compensatorias para paliar el «coste social» del ajuste. Se trataba de acciones de cooperación puntuales dirigidas a coadyuvar a la obtención de los resultados macroeconómicos, acallando las protestas de los sectores perjudicados.<sup>57</sup>

El final de la guerra fría hizo decaer el valor estratégico de la cooperación internacional y acentuó el debilitamiento del movimiento terceromundista, lo cual, como señala REMIRO BROTONS, A., «ha contribuido a que se profile una nueva concepción del desarrollo que

---

<sup>55</sup> Como se dijo, en gran parte esta situación venía provocada por factores externos, como la subida de los tipos de interés y el deterioro de los términos del intercambio debido a la caída de los precios de las materias primas en el mercado internacional, aunque también existían factores internos relacionados con una mala gestión gubernamental.

<sup>56</sup> La diferencia entre un tipo y otro de ayuda se especifica en el siguiente apartado 1.1.3. b)

<sup>57</sup> SANAHUJA, J. A., 1999, p. 53, Ayuda económica y seguridad nacional. La ayuda externa de Estados Unidos del Plan Marshall a la Guerra fría, Entinema, Madrid, pp. 126.

pareciera que salta sobre el fundamento de la soberanía estatal del sujeto a desarrollar para centrarse en el individuo (derecho humano al desarrollo), en la sociedad civil (paz para el desarrollo), en los sectores más depauperados de la población (erradicación de la pobreza), en la preparación de las estructuras políticas internas que deben lograrlo (democracia, administraciones eficaces), en la necesidad de un entorno medioambiental con futuro (desarrollo sostenible)».<sup>58</sup> De este modo, según dicho autor, queda debilitada la posición de los Estados en vías de desarrollo en el contexto internacional y se acentúa la condicionalidad de la cooperación para el desarrollo al cumplimiento de determinados objetivos económicos, políticos o incluso sociales impuestos por la comunidad donante.<sup>59</sup>

En la presente década, tras la superación del momento álgido de la crisis de la deuda,<sup>60</sup> los cambios en el contexto internacional, así como la publicación de algunos estudios poco optimistas sobre la capacidad de la cooperación internacional para inducir cambios en los procesos de desarrollo de los PVD<sup>61</sup> han propiciado un retraimiento de las aportaciones de los donantes<sup>62</sup> y un replanteamiento del papel de la cooperación para el desarrollo. Uno de los estudios sobre el impacto de la ayuda que gozó de mayor predicamento fue el realizado

---

<sup>58</sup> REMIRO BROTONS, A., *op. cit.*, 1997, p. 1090.

<sup>59</sup> Como señala DEL ARENAL, C., 1995, *op. cit.*, p. 21, «El fin de la Guerra Fría y el derrumbamiento del bloque comunista han traído un nuevo consenso internacional de naturaleza imperfecta, dado que tiene como protagonista a Occidente, en torno a la democracia, los derechos humanos y la economía de mercado ... en cuya defensa se justifican numerosas formas de intervención que pueden llegar al uso de la fuerza militar, por parte de Estados occidentales. Sin embargo, estos valores y este orden no son aceptados sin más por el conjunto del sistema, en el que existen Estados y pueblos que lo identifican con Occidente y los consideran una manifestación de su hegemonía y dominio y un instrumento para su aculturación».

<sup>60</sup> Señalan SADUÈTE, E. y E. THORBECKE en: «Le renouveau de l'analyse économique du développement», en Problèmes Économiques, 2361, núm. 2, febrero de 1994, pp. 1-7, que «Pendant les années 80, l'analyse économique du développement, comme le développement lui-même, sont passés à l'arrière plan. La crise de la dette a attiré l'attention aux problèmes des déséquilibres externes et internes à court terme...».

<sup>61</sup> Por ejemplo, WHITE, H., en «El impacto macroeconómico de la ayuda para el desarrollo: un estudio crítico» presentado en el seminario La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: evaluación de la ayuda, UMP Santander, 1998. Hacía un análisis profundo de la denominada paradoja macro-micro en la que se trata de explicar la aparente falta de relación entre la ayuda al desarrollo y el crecimiento económico de un país, a pesar de producirse un efecto positivo de los proyectos a escala local. Una versión más completa y acompañada de estudios de caso en Aid and Macroeconomic Performance. Theory, Empirical Evidence and Four Country Cases, Macmillan Press Ltd., Reino Unido, 1998, pp.298. Otro conocido estudio negativo sobre la efectividad de la ayuda es el de BOONE, P., recogido en «Politics and the Effectiveness of Foreign Aid» en European Economic Review, núm. 40, 1996, pp. 289-329.

<sup>62</sup> La media de aportaciones de los miembros del CAD ha pasado del 35% en 1990 al 0,22% en 1998.

por BURNSIDE, C. y D. DOLLAR para el Banco Mundial,<sup>63</sup> en el cual se concluía que la ayuda exterior sólo tiene efectos favorables en aquellos países que aplican políticas económicas racionales.<sup>64</sup> En consecuencia se proponía una mayor selectividad en la elección de los países receptores, apostando por aquellos de renta baja que apliquen políticas acertadas, es decir, programas de ajuste económico. Según estos autores, ello incrementaría el rendimiento de la ayuda en términos de crecimiento, pero también se producirían efectos beneficiosos en indicadores sociales como la mortalidad infantil.<sup>65</sup>

Este informe preliminar tuvo continuación con un trabajo más ambicioso que trata de recoger la experiencia y las propuestas del Banco Mundial para una renovada Política de cooperación para el desarrollo en la que están llamados a entenderse los países receptores, las agencias de desarrollo y los países donantes.<sup>66</sup> El Banco Mundial no es el único que clama por la unidad de objetivos en una nueva alianza por el desarrollo; también desde el seno de la ONU o de la OCDE se lanzan propuestas en ese sentido. Como se verá en los capítulos posteriores, nos encontramos en un periodo de transición que parte de una crisis,<sup>67</sup> pero que también presenta la oportunidad de elaborar una redefinición de los componentes y modalidades de cooperación,<sup>68</sup> una labor que debería realizarse al margen de las urgencias a corto plazo.

### **b) Principales condicionantes de las políticas bilaterales de cooperación**

Además de las transformaciones que ha experimentado la teoría y la práctica de la cooperación para el desarrollo en el conjunto de las relaciones Norte-Sur, siguiendo los vaivenes de las teorías económicas y la conjuntura internacional, en la práctica particular de cada uno de los Estados donantes existen condicionantes particulares a la hora de elaborar

---

<sup>63</sup> BURNSIDE, C. y D. DOLLAR, Aid Policies and Growth, Documento de Trabajo del Banco Mundial, núm. 1777, Washington, junio de 1997, pp. 52. Este estudio recogió datos sobre el crecimiento económico de 56 PVD durante el periodo 1970 – 1993.

<sup>64</sup> Por políticas racionales entienden un sistema de comercio abierto, disciplina fiscal y bajas tasas de inflación, *ibid*, p. 2, siguiendo un modelo de crecimiento neoclásico.

<sup>65</sup> BURNSIDE, C. y D. DOLLAR en Revista Española de Desarrollo y Cooperación, núm. 4.

<sup>66</sup> STIGLITZ, J. E., en la introducción al mencionado trabajo del Banco Mundial, Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why, Oxford University Press, Nueva York, 1998, pp. 148.

<sup>67</sup> GRANT, R. y J. NIJMAN en The Global Crisis in Foreign Aid, Syracuse University Press, Estados Unidos, 1998, pp. 224, hacen una revisión comparada de la percepción de la ayuda desde diversos sectores vinculados a la cooperación tanto de países donantes como receptores.

sus políticas bilaterales de cooperación para el desarrollo. Podemos identificar tres grandes vértices que condicionan el diseño de las políticas bilaterales de cooperación: en primer lugar, su contribución a las estrategias globales de desarrollo, en segundo, su contribución a los intereses de la política exterior y por último, los intereses económicos nacionales.<sup>69</sup>

El primero de los mencionados, la contribución a las estrategias de desarrollo que la Comunidad internacional ha consensuado, constituye el objetivo último e inexcusable sin el cual no se justifica más allá del puro eufemismo la existencia de una rama política específica diferenciada de la política exterior general o la política económica. Este propósito exige la asunción de las directrices básicas emanadas de los organismos internacionales, con las cuales se pretende ofrecer respuestas globales adecuadas a las cuestiones generales del desarrollo y al mismo tiempo buscar los cauces más adecuados para resolver los problemas concretos de los PVD. Esto no excluye que cada país tenga sus propias líneas estratégicas y sus principios ordenadores que corresponden a su experiencia y a los fundamentos en los cuales se asienta su realidad institucional y sus valores comunes. Sin embargo, éstos deben insertarse en las estrategias generales de la Comunidad internacional y adaptarse a la estrategia particular de cada país receptor el cual tiene la responsabilidad primera y principal de su propio desarrollo.

Como se señaló, en esta segunda mitad del siglo XX se han multiplicado las iniciativas para reforzar esa idea de estrategia común desde diferentes instituciones multilaterales; destacan las Conferencias de NN.UU convocadas por la Asamblea General, pero también las surgidas desde las instituciones de Bretton Woods o de la comunidad de donantes reunida en el CAD de la OCDE.<sup>70</sup> En todas estas propuestas está presente la necesidad de coordinar las acciones de todos los actores implicados en la cooperación internacional, pero existen diferencias de

---

<sup>68</sup> ODI, Aid in transition, ODI Briefing Paper núm. 4, noviembre de 1994.

<sup>69</sup> De forma similar, SEVILLA SEGURA, J., en Balance y perspectivas de las relaciones Norte Sur, Generalitat Valenciana, 1983, p. 85, señala tres bloques de razones, intereses y tendencias que estimulan a los países industrializados a Cooperar con el Sur: un principio ético en pro de la erradicación del subdesarrollo, el interés de los sectores económicos y la consolidación y ampliación de las zonas políticas de influencia.

<sup>70</sup> Éstas se desarrollan en el capítulo 3.

planteamiento y las rivalidades son difíciles de obviar.<sup>71</sup> La ONU trata de liderar una concertación de amplio alcance en la que participen países donantes y receptores, pero también otros actores no gubernamentales y donde se reflejen los puntos de consenso sin eludir las diferencias y resistencias a vencer. Las instituciones de Bretton Woods y el CAD por su parte reflejan el consenso entre países donantes y reciben el apoyo financiero de éstos, ya que así preservan el control, bien a través de las instituciones financieras que dominan, bien directamente a través de la cooperación bilateral.<sup>72</sup> Aunque existe una creciente aproximación en el discurso sobre los objetivos y principios, la elección de los mecanismos de coordinación apropiados no es intranscendente.

El segundo de los tres grandes bloques de factores condicionantes de las políticas bilaterales de cooperación para el desarrollo es el que dimana de la política exterior. Como se mencionó en apartados anteriores, las cuestiones geoestratégicas siempre han estado en el centro de las decisiones sobre la localización de la ayuda. Con el final de la guerra fría, el factor estratégico ha perdido parte de su dominio, pero sin embargo sigue siendo determinante para algunos países.<sup>73</sup> Existen además factores históricos y culturales que fundamentan el mayor interés por un determinado país o grupo de países, dado el mayor grado de afinidad o conocimiento mutuo y ello justifica la concentración de la ayuda, sobre todo en el caso de pequeños o medianos donantes.

No obstante una excesiva vinculación de la localización de la ayuda a intereses políticos condiciona su eficacia, ya que el factor político inhibe un análisis objetivo de las necesidades de la gestión y de la evaluación del impacto de la cooperación. Las consideraciones políticas motivaron que, siguiendo una lógica de enfrentamiento Este-Oeste, se sostuviera económicamente a regímenes políticos no solo corruptos e incompetentes sino que además hacían de la violación de los derechos humanos uno de los instrumentos para mantenerse en

---

<sup>71</sup> Véase capítulo 3.

<sup>72</sup> BLAQUE-BELAIR, P., J. LOUP, p. 579, en «Quel avenir pour le système d'Aide de Nations Unies?» en *Revue Tiers Monde*, núm. 151, 1997, pp. 569-583. Como señalan estos autores, en el fondo de esta pugna está el debate sobre el papel que corresponde a NN.UU en el sistema de cooperación para el desarrollo, p. 583.

el poder. Los cambios en el contexto internacional han propiciado el surgimiento de un cierto consenso entre los donantes sobre la necesidad de garantizar un mínimo respeto de los derechos fundamentales mediante la condicionalidad política de la ayuda. Pero este acuerdo de base no evita la aplicación del célebre método de dos pesos, dos medidas según el país del cual se trate,<sup>74</sup> lo cual incrementa el grado de discrecionalidad del donante en la concesión de la ayuda.<sup>75</sup>

Sin embargo, la cooperación para el desarrollo no puede estar totalmente desvinculada de la política exterior, ya que ambas forman parte de la acción exterior del Estado y deben mantener una compatibilidad de objetivos. La ayuda no debería obedecer a intereses particulares y a corto plazo, pero sí debería ser consecuente con las líneas maestras a largo plazo de la política exterior.<sup>76</sup> Así, uno de los principales debates sobre la efectividad de la cooperación para el desarrollo gira actualmente en torno a la necesidad de mantener la coherencia de las políticas económicas, comerciales, medioambientales, migratorias, energéticas y de cualquier tipo que puedan extender sus efectos sobre los PVD con los objetivos de desarrollo. En caso contrario, el hipotético impacto positivo que pudiera tener la cooperación internacional para el desarrollo en los PVD queda aplastado por el efecto nocivo de las políticas proteccionistas en el terreno comercial, agrícola, energético o medioambiental.<sup>77</sup>

---

<sup>73</sup> El mencionado informe de BURNSIDE, C. y D. DOLLAR, 1997, *op. cit.*, p. 26, señalaba que los intereses estratégicos tienen mayor importancia que los intereses comerciales en la localización de la ayuda.

<sup>74</sup> Como se señaló, existen además diferencias, tanto entre donante, como entre éstos y los países receptores sobre la interpretación y la aplicación de los derechos humanos como categoría universal construida en base a criterios procedentes exclusivamente de la cultura occidental.

<sup>75</sup> PANIAGUA, R., p. 84, en «La Cooperación internacional en el marco de las Naciones Unidas», pp. 81-92, en BLANC ALTEMIR, 1998, *op. cit.* Esta condicionalidad es, además contestada desde los PVD como una injerencia contra su soberanía en los asuntos internos.

<sup>76</sup> Como manifestó Paolo SANELLA, con ocasión del debate sobre la revisión de la política italiana de cooperación, todas estas reflexiones nos llevan a una idea central: «... que la cooperación es un componente de la política exterior y no simplemente su instrumento», SANELLA, P., «Priorità e obiettivi dell' Italia», Politica Internazionale, núm. 4, octubre-diciembre., 1993.

<sup>77</sup> En este sentido, ASHOFF, G., en The Outlook for Development Cooperation, mimeo, Conferencia 13 de mayo de 1993, p. 5, señalaba el enorme coste de la incoherencia de políticas poniendo como ejemplo un estudio del Banco Mundial en el que se estimaba un 50% de reducción del proteccionismo comercial de Estados Unidos, Japón y la UE supondría un aumento de ingresos por exportación, a precios de 1988, igual al total de AOD del CAD. Un estudio reciente sobre la coherencia de políticas en diferentes países europeos es el de FORSTER, J., O. STOKKE, Policy Coherence in Development Co-operation, EADI Book Series 22, FRANK CASS, Londres, 1999, pp. 499. Como estos autores señalan, «Although the concept of policy coherence is new, the ideas behind it are not new in international development cooperation», p. 2.

El tercer elemento inherente a la cooperación para el desarrollo es el económico, ya que la cooperación bilateral conlleva el establecimiento de relaciones económicas. Aquí también cabe distinguir entre la búsqueda por parte del país donante de un beneficio económico a corto plazo, que difícilmente puede ser compatible con los objetivos de desarrollo y el establecimiento de lazos económicos a largo plazo que puedan contribuir a una dinamización del tejido económico en interés recíproco. Este último, no sólo no tiene porque ser negativo, sino que puede ser un instrumento adecuado para países de renta media que buscan una mayor y mejor inserción en el Sistema Económico internacional. Pero, en cualquier caso, la cooperación internacional debe asumir el principio de dualidad de normas que implica la aplicación de diferentes criterios en función del nivel de desarrollo de los Estados.<sup>78</sup>

El interés en conseguir ventajas económicas en los países receptores ha sido uno de los objetivos declarados de las políticas bilaterales de cooperación para el desarrollo. La práctica de vincular la concesión de la ayuda a la compra de bienes y servicios del país donante ha estado generalizada y sólo recientemente está siendo revisada en el CAD<sup>79</sup> a pesar de que son conocidos sus efectos nocivos sobre el coste y la sostenibilidad de los proyectos. Pero existen otros intereses, menos directos, aunque no menos obvios, como la penetración de empresas nacionales en nuevos mercados, la adjudicación de empresas procedentes de los procesos de privatización al capital nacional o la mejora de la tasa de retorno de las aportaciones hechas a los organismos multilaterales a través de la adjudicación de contratos a empresas nacionales. Todas estas consideraciones guían también la localización de la ayuda bilateral y determinan una aplicación más o menos rigurosa de la condicionalidad política o económica.<sup>80</sup>

---

<sup>78</sup> Como afirma CARRILLO SALCEDO, J. A., en El Derecho Internacional en Perspectiva histórica, Tecnos, Madrid, 1991, p. 172, «La aplicación de normas diferentes a países desarrollados y países en vías de desarrollo es una obvia consecuencia de la toma de conciencia de la desigualdad, de ahí que el derecho internacional no formule normas iguales para todos los Estados».

<sup>79</sup> Fundamentalmente por la presión de Estados Unidos, que lo denuncia como una práctica contraria a la libre competencia internacional. De momento, desde el CAD se estudia la posibilidad de desvincular totalmente la ayuda a los países más pobres. Véase capítulo 3.2.1. b).

<sup>80</sup> Ejemplos patentes son la elipsis que se hace sobre el respeto a los derechos humanos en la concesión de ayuda a la República Popular de China, o la laxitud con que se evalúan los criterios de ajuste económico con relación a la Federación rusa, pero a otra escala estas diferencias de apreciación se dan en todos los PVD.

Aunque las críticas sobre la vinculación directa de la cooperación para el desarrollo a los beneficios económicos arrecian y hay intentos para regular su instrumentalización, sobre todo con relación a la ayuda reembolsable<sup>81</sup>, la actual tendencia a la privatización de la ejecución de la ayuda determina una mayor presencia de la empresa y por tanto una mayor competición para la obtención de las adjudicaciones. En este terreno es ostensible que las compañías de los países industrializados parten con claras ventajas y ello puede perjudicar a las industrias o las empresas locales si no se establecen sistemas correctivos adecuados. La coordinación aparece de nuevo como un instrumento para concretar normas aceptadas y respetadas por todos los países donantes.

Resulta vano pretender la desvinculación la cooperación para el desarrollo de los aspectos políticos y económicos que se han expuesto en una Sociedad internacional, todavía articulada fundamentalmente sobre la base de la estructura estatal y en la que, pese a la creciente interdependencia política y económica, continúa dominando la defensa del interés nacional.<sup>82</sup>

Tampoco es posible obviar el arraigo que en la opinión pública de cada país tiene esa concepción de la función exterior del Estado y la influencia que la política interna tiene en la elaboración de la política exterior. La política de cooperación bilateral debe armonizar esos tres aspectos,<sup>83</sup> estableciendo los mecanismos adecuados para evitar que la búsqueda del interés nacional neutralice la limitada capacidad de la cooperación internacional para contribuir al desarrollo de los PVD, o incluso que ésta pueda resultar contraproducente.<sup>84</sup>

---

<sup>81</sup> Como se verá en el siguiente apartado (1.1.3.a) ésta se compone básicamente por créditos.

<sup>82</sup> Bien es cierto que, como señala DEL ARENAL, C., 1995, *op. cit.*, p. 15, «Aunque el Estado continúa siendo un elemento esencial del sistema internacional y su condición de máxima autoridad a escala internacional continua formalmente vigente, su autonomía, su protagonismo y exclusivismo anterior, en el ámbito internacional como en el interno, se ha visto debilitado e incluso puesto en entredicho como consecuencia de la transnacionalidad y del desarrollo de nuevas fuerzas y actores, que han erosionado su soberanía, sus fronteras, sus funciones y su relación con los ciudadanos» Sin embargo, creemos que no existe en la actualidad un referente transnacional que ocupe el lugar del Estado y la Sociedad internacional, aun incorporando nuevos actores, sigue otorgándole un rol central.

<sup>83</sup> Como señala PÉREZ GONZÁLEZ, M., en El Derecho Internacional..., *op. cit.*, p. 37, «La noción de cooperación internacional, igual que otras nociones de derecho internacional como el derecho al desarrollo, tiene el sentido de una noción de síntesis, de integración: por un lado destaca su valor instrumental (...), y por otro, su valor como meta a alcanzar, como una situación o estado de entendimiento entre Estados resultante de unos esfuerzos cooperativos y generador de nuevos proyectos de que hacer común».

<sup>84</sup> La política de cooperación para el desarrollo ha sido contestada desde posturas muy diversas. Desde el ámbito neoliberal radical se critica la incapacidad de contribuir a un desarrollo sostenible porque al vulnerar las leyes del mercado genera dependencia. Uno de los autores más representativos es BAUER, P., de cuya extensa obra se ha publicado en castellano Crítica de la teoría del desarrollo, Ed. Orbis, 1983. Igualmente RIDELL, R. C., en «Il-

Esto no excluye advertir la gran influencia de los factores internos que condicionan las políticas bilaterales de cooperación y en ello juega un importante papel la opinión pública de un país. En este sentido, como destaca STOKKE, O., los intereses nacionales son definidos de forma muy diferente según el país y el régimen que lo gobierna, poniendo como ejemplo el de algunas potencias medias, como los países escandinavos, donde los objetivos de desarrollo ocupan el primer lugar en la valoración de su Política de cooperación, lo cual se considera por la población como un activo muy positivo en su proyección internacional.<sup>85</sup> Esta sintonía de la ciudadanía con la política exterior del Estado sólo es posible de lograr mediante una gran transparencia y una apertura al debate social por parte de las instituciones públicas, lo cual hoy por hoy no es una práctica generalizada.

La llamada genérica que desde el comienzo de la década de los noventa se hace por una mayor consistencia entre los objetivos de la cooperación para el desarrollo y los instrumentos empleados tanto a escala nacional como internacional, constituye un núcleo central de la denominada coherencia de políticas. Ésta comprende la acción combinada del conjunto de políticas de los países industrializados hacia los PVD y debe medirse no sólo de forma agregada (para el conjunto de PVD) sino también para cada país individualmente considerado. Para conseguir el incremento de la citada coherencia, la Coordinación de políticas es considerado como el instrumento más determinante<sup>86</sup> que debe ser operativo a diferentes niveles.<sup>87</sup>

---

ruolo degli aiuti nello sviluppo económico», Política Internacionale, núm. 4, 1993, pp. 117-137, p. 125, señala además a KRAUS, M., en Dévelopement without Aid, McGraw Hill, Nueva York, 1983. Desde posturas progresistas se critica la incapacidad de la cooperación bilateral de desvincularse de los intereses políticos y económicos, de manera que tiende a perpetuar el sistema de relaciones de dominación actual. Así, por ejemplo, KORTEN, D., en «International Assistance. - A Problem posing as a solution» en Development 1991: 3/4 pp. 87-94, HAYTER, Aid as imperialism, Penguin, Harmondsworth, 1971, o CASSEN, R., Does Aid Work? Report to an Intergovernmental Task Force, Clarendon Press, Oxford, 1987.

<sup>85</sup> STOKKE, O., p. 22, «Development Assistance: Prospects and priorities», pp. 21-33, Development Dialogue, 1995/92.

<sup>86</sup> FORSTER, J. y O. STOKKE, 1999, *op. cit.* p. 19.

<sup>87</sup> Véase apartado 1.2.2.

### **1.1.3. Cooperación internacional y Ayuda Oficial al Desarrollo, componentes básicos**

Del conjunto de actividades de cooperación internacional que realizan los Estados, se singulariza la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), a la cual se va a circunscribir este estudio. Según la definición básica adoptada por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, ésta consiste en aquella ayuda que reúna todas y cada una de las siguientes características: que provengan de fondos públicos, que tengan como objetivo el desarrollo económico y el aumento del nivel de vida de los países en vías de desarrollo, que contengan un elemento de liberalidad de al menos un 25%<sup>88</sup> y que el país receptor esté calificado como PVD según la propia clasificación del CAD elaborada en base a su renta *per cápita*.

Como se adelantó la composición de la AOD bilateral evolucionó diversificándose en múltiples instrumentos, cada uno de los cuales tiene una función diferente. Para abordarlos separadamente, acudimos a diversos criterios de clasificación: la primera delimitación básica es entre cooperación bilateral y cooperación multilateral. Esta última consiste en aportaciones financieras a organismos internacionales intergubernamentales, que a su vez pueden ser financieros o no financieros. La cooperación bilateral es la realizada por cada país individualmente considerado, normalmente mediante la negociación de gobierno a gobierno, aunque ello no quiere decir que en los diversos grados de ejecución puedan intervenir agentes no gubernamentales.

Este estudio versa sobre la cooperación bilateral, y en concreto la cooperación de España con América Latina, por lo que toda referencia a la cooperación multilateral será complementaria y sólo en la medida en que tenga incidencia en la primera. Sin embargo, sí se hará amplia mención a la cooperación de la Unión Europea con la región latinoamericana, pues el carácter supragubernamental de dicha organización la convierte en una referencia obligada de la política de cooperación española desde el momento en que se inició el proceso de adhesión.

---

<sup>88</sup> Esta característica presenta matizaciones según el tipo de instrumento financiero que se utilice y también según el nivel de desarrollo del país receptor.

Centrándonos ya en la cooperación bilateral, encontramos también una nueva división básica entre ayuda reembolsable y no reembolsable.

## **COMPONENTES DE LA AOD**

### **COOPERACIÓN REEMBOLSABLE**

**Préstamos**

**Capital Riesgo**

**Conversión de Deuda en inversión**

### **COOPERACIÓN NO REEMBOLSABLE**

**Cooperación Técnica**

**Cooperación Económica Financiera**

**Subvenciones**

**Proyectos**

**Programas**

- Programas sectoriales
- Balanza de pagos:
  - Ayuda para equipamientos
  - Ayuda alimentaria
- Deuda externa
  - Condonación
  - Reconversión

**Ayuda Humanitaria**

**Ayuda de Emergencia**

**Ayuda a Refugiados**

**Cooperación Cultural**

**Subvenciones a ONG**

**Cooperación Descentralizada**

### **a) Cooperación reembolsable**

La cooperación reembolsable consiste en aportaciones financieras que hace el país donante al receptor, sujetas a devolución, aunque en condiciones más favorables a las que sería posible obtener la financiación en el mercado internacional. La concesionalidad de este tipo de ayuda se mide en términos de la diferencia entre las condiciones normales y las que se ofrecen. Es un tipo de ayuda polémica que algunos países, más puristas en su concepción de lo que es computable como AOD, rechazan. De hecho las presiones en el seno de la comunidad donante están conduciendo a una progresiva regulación y control de este tipo de instrumentos, muy ligados a los intereses comerciales.

La cooperación reembolsable consiste fundamentalmente en tres tipos: el crédito es con diferencia el más tradicional y utilizado. El capital riesgo, en cambio, se usa de manera marginal, aunque está adquiriendo importancia con la creciente presencia del sector empresarial en las políticas de cooperación. Finalmente, un instrumento más novedoso, a caballo entre el capital riesgo y la cooperación no reembolsable, es la conversión de deuda externa en inversiones.

Los créditos, para ser considerados AOD según el CAD, han de tener un 35% de concesionalidad sobre las condiciones más favorables del mercado, bien por un tipo de interés mas bajo, bien por períodos de amortización y vencimientos más largos o por tener períodos de gracia o, como es lo más común, un combinado de los cuatro. En caso de concederse a Estados que se encuentran en la lista de Países Menos Avanzados (PMA), el grado de concesionalidad ha de ser superior al 50%.<sup>89</sup> El crédito es un instrumento discutido, porque sirve al mismo tiempo para el fomento de las exportaciones, dado que su concesión está casi siempre ligada a la compra de mercancías o servicios procedentes del país donante. A veces están vinculados a un proyecto concreto (créditos específicos), pero otras veces se conceden créditos abiertos que se concretan con posterioridad en diferentes proyectos. Se utilizan también como complemento a otro tipo de ayuda, como puede ser la ayuda técnica.

El **capital riesgo** es también un instrumento financiero concesional cuya función es favorecer la captación de capital inversor para empresas establecidas en PVD. Pueden consistir en préstamos cuya devolución está condicionada a la consecución de un determinado resultado o bien en participaciones en empresas. En ambos casos, debe servir para potenciar la inversión privada en sectores estratégicos para el país receptor.

La **Conversión de deuda en inversiones** consiste en un mecanismo mediante el cual un Estado acreedor recupera parcialmente, pero de forma inmediata, el montante de una deuda vendiéndola a un precio inferior al valor nominal. La deuda es comprada por un inversor del país acreedor que desea hacer una inversión productiva en el país deudor y cuenta con el beneplácito de dicho gobierno para hacerlo. A su vez el gobierno deudor se compromete a comprar en moneda local el montante de la deuda adquirida por el inversor por un precio ligeramente superior al que éste la compró, pero muy inferior a su valor nominal.

#### **b) Cooperación no reembolsable**

La cooperación no reembolsable consiste en donaciones; es decir, los recursos transferidos no exigen una devolución, aunque ello no impida que existan otros mecanismos de retorno. La tipología de este tipo de ayuda es variada y compleja, destacaremos sus principales instrumentos:

La **Cooperación técnica** consiste en una actividad financiada por el país donante mediante la cual se intenta elevar el nivel de conocimiento, la técnica, el saber hacer o la capacidad productiva de la población de los PVD. Incluye el envío de técnicos para poner en marcha programas y proyectos de desarrollo, la formación de profesionales en los PVD y el envío de materiales y equipos. La mayoría de veces se trata de materiales procedentes del país donante, en cuyo caso se dice que la ayuda es «ligada» o «vinculada». Este tipo de ayuda abarca sectores tales como el sector primario, agrícola, construcción, infraestructuras, educación y

---

<sup>89</sup> Según la normativa aprobada en el seno del Consenso de la OCDE, tras las medidas conocidas como Paquete

sanidad. Según los criterios del CAD, las becas de formación y la cooperación científica y tecnológica también son consideradas cooperación técnica.

La **Cooperación económico-financiera** consiste en una entrega de fondos que puede adoptar diferentes modalidades:

Las subvenciones suponen una entrega de fondos para un fin concreto relativamente simple, normalmente la adquisición de equipamientos, en la cual la participación del donante se limita a poco más que el suministro de los fondos, aunque también es frecuente que esté ligada a la compra de productos del país donante.

La clásica financiación de proyectos de desarrollo con objetivos concretos suele materializarse a través de un convenio con el país receptor y con la contraparte local encargada de implementarlo en el que se establecen las condiciones de la puesta a disposición de los recursos financieros, bienes o servicios necesarios, recogiendo los derechos y obligaciones, tanto del donante como del receptor. Este tipo de ayuda también está frecuentemente vinculada a la adquisición de suministros o servicios procedentes del país donante.

La ayuda por programas supone poner a disposición del país receptor un capital que éste puede incorporar a la elaboración de sus presupuestos generales con mayor flexibilidad, aunque debe invertirse en una actividad que contribuya a conseguir el objetivo programado. En este sentido se puede decir que la ayuda programa está en buena medida condicionada a la puesta en marcha de determinadas políticas por parte del país receptor. Esta ayuda puede otorgarse sin estar adjudicada a un sector particular, pero en la mayoría de ocasiones la contribución al sostenimiento del presupuesto suele atribuirse a un sector económico o social concreto. Dentro de este tipo de instrumentos se engloban:

---

Helsinki. Véase *infra* cap. 2.

Los *programas sectoriales* específicos, mediante los cuales la ayuda financiera que se entrega al gobierno del país receptor está ligada a la financiación de un determinado programa o política específica expresamente señalada por el donante.

La *ayuda a la balanza de pagos*, que está diseñada para reequilibrar la balanza de pagos de los PVD, ya sea reduciendo sus necesidades de importación, ya sea estimulando sus exportaciones o incluso a través de mecanismos muy especializados, como la compensación de las pérdidas de ingresos por exportaciones. Dentro de esta modalidad destacan:

Los *fondos de ayuda al equipamiento*, que consisten en poner a disposición de un PVD un capital en una cuenta en un banco con sede en el país donante y en la unidad monetaria propia, con la finalidad de cubrir los pagos por importaciones de productos o servicios del país financiador. Los importadores del país destinatario pagan a su gobierno en moneda local y el importe sirve para financiar otros proyectos de desarrollo.

La *ayuda alimentaria* consiste en el envío directo de productos adecuados para el consumo de las personas. Existen dos modalidades básicas: la ayuda para programas consiste en su entrega a los gobiernos receptores, que a su vez los pone a la venta para equilibrar el desnivel entre oferta y demanda; posteriormente, los ingresos obtenidos, llamados fondos de contrapartida, se invierten en financiación de proyectos de desarrollo. Por otra parte, la ayuda alimentaria para proyectos consiste en la concesión de subvenciones a beneficiarios concretos a los que se entregan los alimentos para cubrir sus necesidades nutritivas en tanto se ejecuta un proyecto que garantiza su autosuficiencia alimentaria.

Un tipo de ayuda programa introducido más recientemente es el de las *Operaciones con deuda externa*. Comprende diversas modalidades:

*Condonación de la deuda externa*, que consiste en la renuncia al cobro de un crédito o su disminución (reestructuración) por parte del acreedor, convirtiéndose así en una donación al deudor con objeto de contribuir a mejorar su situación financiera. No todas las condonaciones son susceptibles de contabilizarse como AOD: se excluyen, por ejemplo, los créditos relacionados con la exportación de material militar. Las condiciones de condonación deben ajustarse a lo convenido en los foros multilaterales de acreedores, el principal de los cuales es el Club de París, donde se negocian las condiciones de liquidación de la deuda de los mayores acreedores oficiales.

*La conversión de la deuda* en proyectos de desarrollo supone que el acreedor renuncia al cobro de una deuda pero a condición de que dicho importe se emplee en la puesta en marcha de determinadas políticas sociales o de conservación del medio ambiente.

La Ayuda Humanitaria es una respuesta solidaria e inmediata para ayudar a los afectados por catástrofes humanas o naturales. Podemos distinguir dos tipos:

La *Ayuda de Emergencia* se trata del envío de bienes y equipos de primera necesidad, incluyendo la ayuda alimentaria de emergencia. La mayor parte de la gestión de esta ayuda se hace, bien a través de los órganos y organismos especializados de Naciones Unidas, bien a través de ONG y suele estar coordinada por el Departamento de Asuntos Humanitarios de la ONU en el primer caso, o en el ámbito comunitario por la Oficina Europea de Emergencia (ECHO) de la UE.

La *Ayuda a Refugiados* sirve para atender necesidades graves de dichos colectivos de población desplazada que no están cubiertas por la ayuda de emergencia. Al mismo tiempo, se emplea para la realización de proyectos y programas de reinserción,

autosuficiencia o integración de las poblaciones desplazadas. En la implementación de este tipo de ayuda desempeña un papel central el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), que a su vez colabora estrechamente con las ONG.

La **Cooperación cultural** trata de contribuir a un desarrollo centrado en el hombre y en la cultura de cada pueblo. Es un tipo de ayuda en el que destaca la dimensión social del desarrollo frente a una concepción puramente economicista. Consiste en la promoción cultural, que tiene por objeto la salvaguarda del patrimonio cultural y la producción de servicios y bienes culturales y el dialogo intercultural, centrado en la interrelación de las culturas de donante y receptor. Este tipo de ayuda es considerada AOD cuando prima el interés del receptor, no en el caso de tratarse exclusivamente de la promoción del idioma o la cultura del país donante.

Otros dos componentes que suele tener la AOD bilateral son la línea de subvenciones a ONG y la cooperación descentralizada de las entidades territoriales. Coincidén en que se trata de un tipo de relación con los PVD que no se establece de Estado a Estado, sino a través de otras instituciones.

Las **subvenciones a ONG** se conceden a estos organismos privados sin ánimo de lucro para la realización de actividades de cooperación para el desarrollo de diverso tipo. Incluyen desde la cofinanciación de proyectos de desarrollo en PVD hasta actividades de educación para el desarrollo, de sensibilización ciudadana o la promoción del comercio justo, entre las actuaciones más comunes. Las modalidades de financiación varían en cada país; pueden consistir en la subvención puntual dentro de un periodo anual, o bien en el establecimiento de convenios plurianuales a medio plazo o incluso el apoyo al sostenimiento institucional.

En lo referente a la **Cooperación descentralizada**, se hace mención aquí a la procedente de administraciones públicas diferentes de las directamente vinculadas al gobierno del Estado.<sup>90</sup> Entran dentro del cómputo de AOD, ya que son fondos públicos, pero están gestionadas desde la administración local o regional. La mayoría de Administraciones subestatales han establecido convocatorias para subvenciones a ONG, pero además algunas realizan directamente actividades de cooperación en el ámbito de sus competencias. Las administraciones locales también han establecido convocatorias de cofinanciación a proyectos, pero la figura que más identifica este tipo de cooperación es la del hermanamiento con otras poblaciones en PVD para establecer vínculos estables entre instituciones y sociedad de ambas poblaciones.

---

<sup>90</sup> Este es un concepto limitado de cooperación descentralizada, que sin embargo es habitualmente utilizado en la terminología oficial y científica en el Estado español. En el ámbito de la UE esta expresión nació en el contexto del Convenio de Lomé IV, referido al apoyo directo a administraciones locales y otras instituciones sociales con la finalidad de fortalecer la sociedad civil de los PVD - véase *infra* apartado P. 2 3 5.

## **1.2. La Coordinación en la política de cooperación para el desarrollo**

### **1.2.1. La Coordinación en la evolución de las Políticas de Cooperación para el Desarrollo**

A finales de 1966, David OWEN, por entonces co-administrador del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD),<sup>91</sup> señalaba la paradoja de que, siendo el principal problema de la cooperación para el desarrollo, la falta de medios suficientes para cubrir las necesidades que se presentaban hubiesen transcurrido veintiún años antes de que el Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) creyera conveniente señalar la extrema importancia de la coordinación, en orden no sólo a reducir solapamientos e inconsistencias, sino como medio para encontrar el mejor de los caminos a seguir.<sup>92</sup> La razón de tal descuido radica tanto en la génesis como en la evolución histórica de las políticas de cooperación para el desarrollo.

En primer lugar, como se señaló, el nacimiento de la ONU tenía como objetivo fundamental el mantenimiento de la paz, entendida ésta desde una perspectiva de Seguridad internacional en sentido estricto, es decir la ausencia de conflicto bélico, y ello determinó que la cooperación internacional en materia económica y social se concibiese como un mecanismo indirecto, cuya misión era contribuir a un progreso económico y social que actuara como garante de la convivencia pacífica. A medida que el desarrollo se fue vinculando a un concepto de seguridad más amplio, la cooperación internacional pasó a convertirse en uno de los ejes centrales de la actividad de la ONU, pero la organización no contaba con el aparato institucional ni las competencias necesarias para lograrlo. Por ello las acciones se fueron poniendo en marcha «en la medida que las necesidades y experiencias lo requerían, con falta

---

<sup>91</sup> Éste había sido creado el año anterior como fusión del «Programa ampliado de Asistencia técnica de NN.UU», 1949, y el «Fondo especial de NN.UU», 1959.

<sup>92</sup> OWEN, D., «Co-ordination of Development assistance among international agencies», en International Cooperation in Aid, editado por Ronald ROBINSON, University Overseas Studies Committe, Inglaterra, 1966, pp. 165-173. El autor hace referencia al discurso del Secretario General ante la cuadragésimo primera sesión del Comité Económico y Social (ECOSOC), el 5 de julio de 1966, en Ginebra, p. 165.

total de perspectiva futura y de cerebro planificador y coordinador del sistema».<sup>93</sup> A pesar de estas carencias, ya en los orígenes de las primeras acciones de cooperación, cabe identificar la introducción de los primeros mecanismos de coordinación, alguno de los cuales tuvo gran influencia en su posterior evolución.

### a) Primeros mecanismos de concertación de las políticas de cooperación

Como se ha señalado, tras el final de la segunda guerra mundial, Estados Unidos, en su condición de potencia hegemónica, asumió la responsabilidad de contribuir a la reconstrucción de Europa, como medio de garantizar la Seguridad internacional. A través del denominado Plan Marshall proporcionó, hasta 1952, un ingente volumen de recursos financieros cuya administración fue confiada a un organismo internacional: la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE).<sup>94</sup> Con este programa «nace la idea de coordinar la ayuda económica en el marco de estrategias económicas nacionales y regionales».<sup>95</sup> Su éxito ejerció gran influencia en el devenir de las políticas de cooperación para el desarrollo durante al menos los dos decenios posteriores, merced a una extrapolación demasiado optimista de los resultados obtenidos a contextos muy diversos.

Durante la segunda mitad de los años cincuenta la dinámica de la guerra fría condujo a un progresivo y rápido incremento de las cantidades destinadas bilateralmente a cooperación.<sup>96</sup> El interés por reforzar la imagen de esfuerzo conjunto llevó a la creación del Grupo de Ayuda al Desarrollo (GAD) el 19 de enero de 1960, durante una reunión especial del Comité Económico de la OECE. En él estaban representados, además de los países miembros, los principales donantes, bajo el liderazgo de Estados Unidos.<sup>97</sup> El 29 de marzo de 1961, con

---

<sup>93</sup> ABELLÁN HONRUBIA, V., en el Manual de M. DIEZ DE VELASCO, Instituciones de Derecho Internacional Público, Tomo II, «Organizaciones Internacionales», Novena Ed. 1997, p. 266.

<sup>94</sup> Aunque el Plan Marshall fue concebido con un alcance amplio, dirigido a la reconstrucción de toda Europa sin distinción, las tempranas divergencias con lo que se constituiría en bloque soviético otorgó un alto grado de contenido político-estratégico al programa, como instrumento de «Resistencia al avance del comunismo en Europa», WHITE, J., 1974, *op. cit.*, p. 199.

<sup>95</sup> OCDE-CAD, «Vingt-cinq ans de Coopération pour le développement. Un examen», p. 46, París, noviembre, 1985.

<sup>96</sup> Según tablas elaboradas por WHITE, J., 1974, *op. cit.*, p. 218, apoyándose en el Informe Anual del CAD de 1968, en el periodo 1956-1961 los flujos de transferencias oficiales del bloque de países occidentales hacia PVD aumentó en un 85%, especialmente debido a la aportación de los nuevos donantes.

<sup>97</sup> Los fundadores fueron la RFA, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Portugal, Reino Unido y la

ocasión de la cuarta reunión del GAD en Londres, se adoptó la «Resolución sobre el esfuerzo común de ayuda» en la que los Estados se comprometieron a continuar haciendo progresos incrementando la asistencia económica, financiera y técnica a los países menos desarrollados al tiempo que se mejoraba su eficacia. Al objeto se convino examinar periódicamente la cantidad y la naturaleza de sus contribuciones y se recomendó emprender un estudio en el que se pudieran determinar las contribuciones respectivas al mencionado «esfuerzo común» de acuerdo con las capacidades económicas de cada miembro así como otros factores pertinentes.<sup>98</sup>

El 14 de diciembre siguiente la OECE se reconstituyó en Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) al objeto de incluir a todos los países industrializados del ámbito occidental. Mediante la incorporación de Estados Unidos y Canadá, la inserción del término desarrollo en el nombre y la creación de un Departamento de desarrollo, se pretendía subrayar la superación del ámbito regional para asumir objetivos de alcance global, conformes a la constatación de la creciente interdependencia de las economías de los distintos países.<sup>99</sup> En octubre de 1961 el GAD fue reconstituido con la denominación de Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) formando parte integrante de la nueva organización.

---

Comisión de las Comunidades Europeas. Japón y Holanda se incorporarían ese mismo año, Noruega en el 1962, Dinamarca en el 1963, Austria y Suecia en el 1965, Australia en el 1966, Suiza en 1968, Nueva Zelanda en 1975. España entró a formar parte en diciembre de 1991. Como antecedente, dentro de la misma OECE, se puede señalar el Comité de territorios de ultramar creado en 1949 por Bélgica, Francia, Holanda, Portugal y Reino Unido con la finalidad de realizar estudios para favorecer el desarrollo económico y social de los territorios de ultramar.

<sup>98</sup> El texto íntegro aparece reproducido en OCDE-CAD, 1985, *op. cit.*, p. 49.

<sup>99</sup> Así se hizo constar tanto en el preámbulo como en el artículo primero del Tratado de creación. Por otra parte, habiéndose cumplido los objetivos para los cuales se había creado la OECE (la reconstrucción de Europa), y existiendo ya nuevos organismos de integración regional como la CEE y la EFTA, era obligado buscar otros horizontes para la nueva organización.

### b) Nacimiento de las estrategias de desarrollo

En paralelo a este proceso se venía gestando el movimiento de los no alineados, constituido como un grupo de presión de carácter reivindicativo en defensa del conjunto de PVD frente a la política de bloques de las superpotencias. A medida que avanzaba la descolonización, se hacía cada vez más numerosa la presencia de dichos países en la Organización de Naciones Unidas, llegando a alcanzar la mayoría a comienzos de la década de los sesenta. Gracias a su superioridad numérica, lograron la aprobación por parte de la Asamblea General de la Resolución 1.515 (XV) de 1960 sobre la «Acción concertada en pro del desarrollo», completada el 19 de diciembre de 1961 por la resolución 1.710 (XVI) que declaró los años sesenta como el «Decenio para el desarrollo». El objetivo fundamental era lograr un crecimiento económico sostenido de los PVD del 5% anual hasta 1970 y para ello se proponía que los países industrializados aumentaran las transferencias financieras a los PVD hasta aproximadamente el 1% de las rentas nacionales de los países económicamente avanzados.

En la opinión de WHITE, J. la adopción de esta resolución supuso un desplazamiento de la atención hacia el aspecto cuantitativo en perjuicio de un debate sustantivo sobre los objetivos de la ayuda, lo cual a la postre contribuyó a debilitar la posición de los países receptores.<sup>100</sup> A pesar de ello con esta resolución se proporcionó un objetivo común, más allá del puramente estratégico-militar, mediante el cual se pretendió dar mayor legitimidad al conjunto de gastos que se venían realizando bajo el epíteto de ayuda para el desarrollo, no sólo bilateralmente, sino también desde los organismos multilaterales técnicos y financieros de la familia de las Naciones Unidas.<sup>101</sup>

En adelante, el panorama de la cooperación fue ganando complejidad; en primer lugar, por el aumento del número de países receptores conforme iban accediendo a la independencia las

---

<sup>100</sup> WHITE, J., 1974, *op. cit*, p. 223.

<sup>101</sup> En aquel momento existían ya la Organización de NN UU. para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 1945), la Organización de NN UU. para la educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, 1946) y la Organización internacional de la Salud (OMS, 1948) como organismos especializados. Se había puesto en marcha también un Programa Ampliado de Asistencia Técnica (1949) y un fondo especial para reforzarlo (1959). Por su parte, el Banco Mundial había creado la Corporación Financiera Internacional (CFI) en 1955 con la finalidad de estimular el desarrollo de las empresas privadas en los países menos avanzados y en 1960 creó la Asociación Internacional de Fomento (AIF) para la concesión de préstamos en condiciones muy liberales a los países con menos recursos.

antiguas colonias, pero también por la incorporación de nuevos y heterogéneos donantes. Por una parte se multiplicaron los organismos internacionales especializados de diferente índole, dentro y fuera de la familia de las Naciones Unidas; por otra, aparecieron nuevos países donantes como los países del Benelux y los escandinavos. Además, los donantes tradicionales extendieron sus actividades a otros territorios diferentes de aquellos que habían estado bajo su dominio colonial. Todo ello dio lugar al nacimiento de un gran número de programas operacionales procedentes de diversas fuentes, cada una de ellas con su propia metodología y objetivos sin preocuparse demasiado por su complementariedad, lo cual difuminaba las pretensiones sobre un sistema de cooperación global como estrategia a largo plazo.

En el informe del CAD que se realizó para hacer un balance sobre sus primeros veinticinco años de existencia se mencionaban seis grandes corrientes que marcaron el nacimiento de la cooperación internacional durante los años cincuenta:<sup>102</sup>

- En primer lugar, el mandato de la Carta de Naciones Unidas, que comprometía a sus miembros a recurrir a las instituciones internacionales para favorecer el progreso económico y social de todos los pueblos.<sup>103</sup>
- En segundo lugar, la acción de las instituciones económicas internacionales nacidas de Bretton Woods, que acabaron convirtiéndose en uno de los pilares del sistema de apoyo financiero a los PVD.
- En tercer lugar, la ayuda bilateral vinculada al mantenimiento de los lazos económicos y políticos coloniales.
- En cuarto lugar, la influencia del Plan Marshall como estrategia regional.
- En quinto lugar, la asistencia técnica bilateral, entendida como transferencia de tecnología y saber hacer.

---

<sup>102</sup> En OCDE-CAD, *op. cit.*, 1985, pp. 45 y ss. Una versión más sintética es, por ejemplo, la presentada por ALONSO, J. A., en 1997, *op. cit.*, p. 50, donde señala las tres funciones básicas que en aquella época tenía la cooperación para el desarrollo: La cohesión entre los bloques, la expansión de las áreas de influencia política o económica y la expresión de la solidaridad internacional.

<sup>103</sup> Especialmente el artículo 1 apartado 3 y el artículo 56 de la Carta de San Francisco.

- En sexto y último lugar, la ayuda destinada a preservar la estabilidad económica y política de los países de la periferia del bloque comunista.<sup>104</sup>

Este heterogéneo conjunto de tendencias divergentes, cada una guiada por intereses particulares, permite cuestionar la existencia real de siquiera un objetivo común para el conjunto de relaciones internacionales que se realizaban en nombre de la cooperación para el desarrollo.

### c) La creación del club de los donantes

El CAD tenía como objetivo general garantizar la expansión del volumen global de los recursos puestos a disposición de los PVD y la coordinación de los programas de los diferentes donantes. Una de las primeras misiones que se encargó al CAD consistió en medir y comparar los esfuerzos realizados por cada uno de los Estados miembros. La primera dificultad puesta de manifiesto fue intentar homologar criterios para distinguir, entre las dispares categorías de flujos oficiales hacia los PVD, cuáles podían tener la consideración de ayuda y cuáles debían ser excluidas, así como la base para hacer el cálculo del 1% de transferencias financieras (renta nacional o producto interior bruto) propuesto por la ONU. A partir de entonces, el CAD se convirtió en el principal foro de donantes en el que se desarrollaron gran parte de los debates sobre la coordinación de políticas y la armonización de legislaciones y procedimientos como medio de incrementar la calidad de la ayuda, una instancia de la cual están ausentes los países receptores.

Desde su creación, la principal labor que el CAD ha venido desarrollando fue la elaboración de principios, condiciones y pautas de conducta para armonizar y mejorar la calidad de las políticas de cooperación para el desarrollo de los Estados miembros. El

---

<sup>104</sup> Señala el texto de la OCDE-CAD, 1985, *op. cit.*, p. 47, que este tipo de programas basados en el concepto de «seguridad común» que dominó la filosofía americana sobre el papel de la cooperación permitió constatar rápidamente el antagonismo entre los objetivos a corto plazo y los de desarrollo a largo plazo. También ZIMMERMAN, R., en el capítulo 7, «The relationship between Development Assistance and Political objectives» de su libro *Dollars, Diplomacy & Dependency. Dilemmas of US Economic Aid*, Lynne Rienner Publishers, Londres, 1993, realiza un estudio sobre las tensiones entre objetivos a corto y a largo plazo de la política exterior norteamericana.

acervo acumulado durante más de un cuarto de siglo fue compilado en un *corpus* publicado en 1992 con el título de Principios del CAD para una ayuda eficaz. Manual de Ayuda al Desarrollo al que se ha hecho repetida referencia en páginas anteriores y se convirtió en punto de referencia para la evolución de sus trabajos. Ya en la declaración de la reunión de alto nivel de diciembre de 1989, «*Sobre la Cooperación para el Desarrollo en los años 90*» se atribuía un papel crucial a la coordinación entre donantes y la coherencia del conjunto de políticas, junto al enfoque participativo, para alcanzar los objetivos estratégicos. Del conjunto de recomendaciones formuladas a lo largo de los años nos centraremos únicamente en aquellos aspectos que inciden sobre la coordinación.

El manual de 1992 se iniciaba con los «*Principios directores de la coordinación de la ayuda con los países en desarrollo*», adoptados en la reunión de alto nivel de 1986. Se partía de que los gobiernos beneficiarios de la ayuda tienen la responsabilidad central para su gestión y por tanto cualquier intervención debe realizarse de forma flexible, según las circunstancias de cada país. Los donantes debían colaborar con una serie de medidas: apoyo a los PVD para reforzar su capacidad de gestión y racionalizar sus políticas, disciplina en los programas marco de inversiones, indicación de un volumen de financiación a medio plazo que asegure los fondos necesarios para las reformas, prioridad a la mejora de las capacidades existentes antes de introducir nuevos programas, previsión de los gastos de mantenimiento, aprovechamiento de las ventajas de la cofinanciación y respeto a la normativa internacional en materia de créditos a la exportación y condonación de la deuda externa.

Se instaba además a colaborar con los organismos multilaterales universales y regionales, en la coordinación a escala nacional, a través de los grupos consultivos y las mesas redondas y en los mecanismos operacionales de coordinación. Todas las iniciativas deberían estar basadas en el consenso, ligando la ayuda a programas de inversión y reagrupándola en diversos sectores que facilitasen una armonización de procedimientos. En la dimensión institucional, se exhortaba a evitar la sobrecarga de la administración

receptora, simplificando las obligaciones y evitando duplicidades y se aconsejaba mantener personal competente y disponible en los países prioritarios, sin dejar de atender al potencial del sector privado.

En 1988 se aprobaron los *Principios sobre el examen previo de proyectos* con el propósito de mejorar la gestión de las inversiones gracias un mayor rigor en la selección de los proyectos y más precisión en la fijación de los objetivos. Se solicitaba a los donantes que pusiesen por escrito los criterios y normas de aprobación para garantizar la transparencia y, además, la utilización de un memorándum de identificación y la introducción del marco lógico en la formulación, seguimiento y evolución de los proyectos. La selección de los proyectos debería encuadrarse en las estrategias sectoriales del receptor y, caso de no existir éstas, los donantes deberían ayudar a formularlas, fijando los objetivos en colaboración con los beneficiarios y colectividades locales. La noción fundamental del examen previo es la de viabilidad y ésta debía determinarse basándose en los siguientes criterios: racionalidad económica, capacidad de los beneficiarios en materia de gestión técnica y financiera, adaptación a las condiciones socioculturales y sostenibilidad medioambiental. Todo ello requeriría un esfuerzo de análisis previo cuidadoso y especial atención a la formación de capacidades institucionales y de personal, así como un seguimiento minucioso para detectar desvíos y así poder solucionar los problemas sobrevenidos gracias a un adecuado sistema de retroalimentación.

Ya en 1991 se adoptaron los *principios relativos a las nuevas orientaciones de la cooperación técnica* donde se insistía sobre el rol central del receptor en la planificación y se subrayaba que éste es el factor fundamental para la eficacia de la cooperación técnica y el fortalecimiento del aparato institucional encargado de la gestión pública de desarrollo. Se insistía que el papel de la cooperación es ayudar a los PVD a dotarse de medios para una acción duradera, por ello los objetivos se deberían establecer en función de los resultados y no de las aportaciones necesarias. La cooperación técnica debía obedecer al principio de la menor intervención exterior posible, restringiendo el personal expatriado y

fomentando la participación local lo más amplia posible, tanto en el sector público como privado, incluyendo empresas y ONG, estimulando los procesos de democratización e incorporación de la mujer. Se señala, así mismo, la necesidad de prestar atención a la relación coste/eficacia y a los recursos locales necesarios, concibiendo la cooperación técnica en el marco de un programa y no proyecto por proyecto.

El mismo año se introdujeron los *Principios para la ayuda programa*, en los que se reconocía su creciente importancia en el contexto de la reforma de políticas económicas. Se afirmaba su carácter complementario a la cooperación técnica y la ayuda por proyectos, cada uno con su papel específico, siendo los países receptores los responsables de la elaboración y puesta en marcha de las políticas y programas con el apoyo de una ayuda masiva. Este tipo de ayuda precisa una amplia concertación de donantes bilaterales y multilaterales con los países receptores y conlleva el establecimiento de disposiciones tendentes a asegurar el buen uso de los fondos y las responsabilidades mutuas. Las medidas deben encuadrarse en las grandes líneas estratégicas del país y responder a las políticas económicas de ajuste estructural, al tiempo que deberían contribuir a otros objetivos, tales como la participación, el impacto social, la educación y capacitación, la promoción de la mujer, el respeto al medio ambiente, el estímulo del sector privado y la cooperación regional.

Un objetivo fundamental es contribuir a la autonomía administrativa, económica y financiera, disminuyendo la intervención de los donantes, por lo cuál debería ir acompañado de progresos en la gestión por parte del receptor. Tratándose de una ayuda de Estado a Estado, se afirma que la ayuda programa no debería darse en caso de flagrante violación de los derechos humanos. La ayuda programa adquiere características diferentes según la situación (como por ejemplo en caso de crisis económica) o la modalidad (ayuda alimentaria, condonación de la deuda, fondos de contrapartida o ayuda a la importación), en este último caso se debe prestar especial atención a la vinculación de la ayuda. Se reconoce que la evaluación de este tipo de ayuda es particularmente compleja dada la

dificultad de establecer una relación causa efecto con relación a los resultados macroeconómicos y por ello se requiere minuciosos estudios de base y es conveniente una evaluación conjunta por parte de los donantes.

Junto a estos tres grandes temas en la compilación se recogen otras orientaciones de carácter sectorial. Uno de ellos son los *Principios directores sobre la participación de las mujeres en el desarrollo* de 1989, cuyas principales recomendaciones son: elaborar líneas directrices y procedimientos que recogen la dimensión femenina, establecer órganos encargados de supervisar las cuestiones femeninas y velar para que los agentes operacionales los asuman, dándoles los medios adecuados, establecer sistemas de verificación de la aplicación de las medidas previstas y facilitar el diálogo con las autoridades y los beneficiarios. El seguimiento debe reflejar la incidencia del proyecto sobre las mujeres en relación a otros grupos de población. Tras la conferencia de Beijin el CAD inició una revisión de la estrategia para adaptarla a los nuevos objetivos lo cuál ha dado lugar a *las Directrices para la igualdad de género y el fortalecimiento del papel de la mujer en la cooperación para el desarrollo*, aprobado en 1997.<sup>105</sup> Posteriormente, en 1998, se elaboró un compendio de nociones y procedimientos relativos a la igualdad de género, recogiendo los conocimientos acumulados durante los últimos años en la práctica de los donantes.

En diciembre de 1991 el CAD aprobó las *Buenas prácticas para los estudios de impacto de los proyectos de desarrollo sobre el medio ambiente* que parten de la necesidad de integrar todos los aspectos relacionados con el medio ambiente en la concepción, realización y evaluación de los proyectos de desarrollo. Se advertía que los estudios de impacto debían examinar todos los efectos posibles sobre el entorno natural, la salud humana, la propiedad y otras consecuencias sociales respecto a grupos particulares como mujeres o personas desplazadas. Por ello habría que contrastar las diversas soluciones

---

<sup>105</sup> <http://interprod.oecd.org/doc/htm/humdev.htm>. Este trabajo ha sido traducido y publicado en castellano por la SECIPI.

posibles y estudiar las medidas necesarias para reducir el impacto ambiental. Para ello se hacía necesario fomentar estrategias medioambientales en los países receptores y recabar información de las poblaciones locales para conocer su percepción sobre el posible impacto, teniendo en cuenta los efectos sociales de los cambios y las posibles repercusiones a medio y largo plazo en zonas contiguas y transfronterizas. En 1996 se organizó un encuentro sobre *Desarrollo de capacidades medioambientales* que culminó con un libro donde se describe como promover políticas medioambientales en los países en desarrollo.<sup>106</sup> Siguiendo esta línea, una de las metas propuestas en el documento estratégico para el siglo XXI de 1998 es la introducción de un plan medioambiental nacional en todos los países antes del año 2005.

En 1986 se aprobaron las primeras *Buenas prácticas sobre créditos a la exportación para la AOD* que incluían cuatro principios básicos: la necesidad de transparencia de las reglas e informaciones de cada mercado; el recurso a la concurrencia internacional y nacional con una normativa precisa sobre convocatorias; la selección e información de las ofertas, precisando contenidos y estableciendo garantías de un mínimo de competitividad y reforzar la capacidad administrativa de los países receptores para gestionar las importaciones. Los acuerdos de Helsinki aprobados en 1991 introdujeron nuevas normas, restringiendo el uso de los créditos para exportación en concepto de AOD a aquellas operaciones no viables comercialmente, eliminando determinados sectores de exportación, como armamento, o introduciendo una normativa restrictiva en otros como las aeronaves, barcos o centrales nucleares. Así mismo, desde 1995 quedaron excluidos los países con una renta per capita superior a 4.715 US\$.

También se han introducido medidas para regular las prácticas en materia de vinculación de la ayuda. En 1987 se aprobaron las *Líneas directivas revisadas relativas a la financiación mixta y a la ayuda ligada o parcialmente ligada* y éstas fueron retomadas y ampliadas por las *Nuevas medidas en el campo de la ayuda ligada* con el objetivo de reducir así las distorsiones que causan sobre la libre concurrencia. Se expresaba la

---

<sup>106</sup> OCDE, Capacity Development in Environment, Principles in Practice, París, 1997

necesidad de que los créditos superiores a 50 millones de DSG fueran objeto de un análisis previo, con participación del BM o en coordinación con esta institución, que permitiese establecer unos criterios de calidad mínimos y el grado de prioridad del proyecto de acuerdo a las necesidades y los objetivos de Desarrollo. Se aconsejaba limitar la ayuda ligada a países y proyectos que no tienen acceso a financiación en condiciones de mercado y definir un procedimiento claro para la notificación, consulta y examen de las prácticas de los Estados miembros. Se están negociando nuevas directrices sobre ayuda ligada que pretenden la exclusión de los PMA como receptores de este tipo de ayuda, pues les supone una carga financiera nociva, sin embargo, la resistencia por parte de algunos donantes es persistente.

Los *Principios de evaluación de la ayuda* de 1991 señalan la necesidad de que todos los donantes cuenten con una política de evaluación con líneas directrices y métodos claramente enunciados, así como los órganos encargados de realizarla y el reparto de las funciones correspondientes a cada uno. Los objetivos principales de la evaluación deben ser: por una parte, mejorar las políticas, los programas y los proyectos futuros y, por otra, ofrecer elementos para la justificación de las acciones y la información pública. La función de evaluación debe responder a los principios de imparcialidad e independencia respecto a los órganos políticos y de gestión de la ayuda, con la finalidad de garantizar su credibilidad. Los resultados han de recibir una amplia difusión y han de ser útiles para las futuras decisiones de políticos y gestores de todos los niveles. Se enfatiza la importancia capital de asociar los países receptores a los procesos de evaluación con especial hincapié en el fortalecimiento del aparato administrativo encargado de la coordinación de la ayuda. La evaluación precisa, además, de elementos previos en las fases de planificación y programación; en particular, es imprescindible el establecimiento de objetivos precisos en los programas y proyectos para poder realizar el posterior análisis sobre el grado de éxito alcanzado. Para mejorar la calidad y la cooperación en las acciones de evaluación el Grupo informal sobre evaluación de la ayuda del CAD ha iniciado una serie de publicaciones que, no sólo informan sobre las experiencias acumuladas en varios sectores sino que además

ofrecen una guía para el futuro y principios para una mayor colaboración entre los donantes.<sup>107</sup>

En mayo de 1997 el CAD aprobó las *Directrices sobre conflicto, paz y cooperación para el desarrollo*. Éstas tratan de establecer la relación entre conflictos y desarrollo para averiguar que perspectivas tienen los donantes de contribuir a su prevención o, en caso inevitable, a la posterior reconstrucción. Las líneas básicas identificadas son: democratización, reforma de la justicia y las fuerzas de seguridad, negociación y relación intercomunitaria, educación y formación intercultural, derechos humanos, libertad de información, cooperación regional, integración de desplazados, desmovilización de guerrillas y recuperación de la capacidad de gestión económica. En estos campos se establecen unos principios en orden a la formulación y coordinación de las iniciativas de origen bilateral, multilateral y de actores no gubernamentales, poniendo especial énfasis en la necesaria coherencia entre prevención y mantenimiento de la paz.

#### d) Mecanismos de coordinación local

Otros intentos de coordinación entre donantes se iniciaron en terrenos más específicos; el primer mecanismo concreto de coordinación fue la reunión de donantes que tuvo lugar en agosto de 1958 para hacer frente a la crisis de pagos de la India, que amenazaba con colapsar su II Plan Quinquenal de desarrollo.<sup>108</sup> Los principales donantes, presididos por el Banco Mundial, formaron el denominado Consorcio de la India, en cuyas reuniones el gobierno indio daba a conocer la situación económica junto a sus necesidades de financiación y los donantes hacían sus «anuncios de contribución», manifestando los términos de su compromiso. La experiencia se repitió con la creación del Consorcio de Pakistán en 1960, pero posteriormente se crearon otros mecanismos de carácter más informal llamados «grupos consultivos», también apadrinados por el Banco Mundial. A su vez la OCDE auspició en

<sup>107</sup> Guidance for Evaluating Humanitarian Assistance in Complex Emergencies. OECD, París, 1999; Evaluating Country Programmes. Vienna Workshop. OECD, París, 1999; Donor Support for Institutional Capacity Development in Environment: Lessons Learned. OECD, París 2000; Effective Practices in Conducting a Joint Multi-Donor Evaluation. OECD, París, 2000, [http://www.oecd.org/dac/htm/pubs/p\\_eval.htm](http://www.oecd.org/dac/htm/pubs/p_eval.htm)

<sup>108</sup> BARRY, A. J., p. 13, «Coordination et efficacité de l'aide Experience aquise à l'echelle nationale et regionale», OCDE, París, 1988.

1962 la creación de sendos consorcios para Turquía y Grecia, en cuyos casos se trataba de países miembros de la organización.

Las mesas redondas (MR) del PNUD aparecieron en 1972 y se convirtieron en una alternativa a los grupos consultivos del Banco Mundial. A *priori*, se entendía que estas dos instituciones eran las más capacitadas técnicamente y además su carácter multilateral les permitía mayor neutralidad frente a los intereses particulares de los donantes.<sup>109</sup> No obstante, durante años fue inevitable una cierta competencia<sup>110</sup> entre ambas organizaciones, especialmente por las diferencias patentes en cuanto a los factores determinantes y prioridades de las políticas de Desarrollo.<sup>111</sup>

Con contadas excepciones, los GC se establecieron en los PVD más grandes o relativamente más desarrollados, mientras que las MR se crearon fundamentalmente en los países menos avanzados. Los primeros han tenido una agenda muy ligada a los programas nacionales diseñados por el propio banco, en cambio, las MR se basan teóricamente en la documentación preparada por el gobierno del país receptor con la ayuda técnica del PNUD, lo cual, cómo apunta SILVA, L., conlleva una cierta ironía ya que los países relativamente mejor preparados tienen menor responsabilidad que los menos avanzados en la organización de los mecanismos de coordinación.<sup>112</sup> En los últimos tiempos el progresivo acercamiento en torno a un concepto de Desarrollo pluridisciplinar y complejo ha empujado hacia una mayor colaboración entre ambas instituciones<sup>113</sup> y dicho proceso de concertación se ha extendido a otros organismos. Esta revitalización del liderazgo de las

---

<sup>109</sup> ROSS, D., 1990, *op. cit.*, p. 341.

<sup>110</sup> La existencia de competencia se refleja en un informe del PNUD The Round Table Mechanism (RTM). An evaluation of its contribution to policy reform, resource mobilization, and the management of development cooperation and coordination, PNUD, noviembre de 1999, pp. 85: «From the perspective of UNDP and the World Bank, the decision as to which country should have a Round Table or Consultative Group was at times contentious. Some countries experienced competitiveness between the two institutions in efforts to shift the locus from one aid coordination mechanism or other, placing governments in the difficult position of choosing between», punto 1.8.

<sup>111</sup> Un ejemplo es el lanzamiento en 1989 del índice de Desarrollo Humano elaborado por el PNUD en contraste con las indicadores puramente económicos que publicaba el Banco Mundial en su informe anual sobre el Desarrollo.

<sup>112</sup> SILVA, L., p. 12, Aid Co-ordination, abril de 1999, documento preparado para la División de Gestión del Desarrollo y Gobernabilidad del PNUD, pp. 20.

<sup>113</sup> Para una revisión de las relaciones entre ambas instituciones véase BLAQUE-BELAIR, P., Towards a Strategic Relationship between UNDP and the World Bank. An Analytical Report, OESP-UNDP, enero-febrero 1995. No obstante persisten los recelos del PNUD ante el creciente protagonismo del Banco Mundial.

instituciones internacionales tiene aspectos positivos, pues facilita una acción concertada, pero podría resultar contradictoria con la efectiva aplicación del principio de responsabilidad del país receptor si no se corrigen viejos procedimientos viciados por un enfoque de arriba a abajo y de iniciativa externa.

Las reuniones de coordinación han venido funcionando como comisiones mixtas donde participan los donantes junto al receptor o receptores, aunque es habitual que el proceso se divida en varias fases y a las preparatorias sólo acudan parte de los implicados. En la fase posterior se han ido perfilando reuniones de carácter sectorial guiadas por alguno de los principales donantes y comienzan a establecerse sistemas de seguimiento. En un principio los mecanismos se concentraban en la relación entre gobiernos, con participación de algunas organizaciones intergubernamentales, pero posteriormente se ha tratado de incorporar a otros actores procedentes de la sociedad civil, tanto el sector empresarial como las organizaciones no gubernamentales locales o donantes. Con ello se pretende mejorar la eficacia de los programas de desarrollo merced a su internalización en las instituciones y agentes locales; sin embargo, su incorporación al diálogo no es fácil y tropieza con procedimientos demasiado formales y rígidos.

Un intento de coordinación a escala regional fue la iniciativa lanzada en 1961 por el Presidente de Estados Unidos J. F. Kennedy con el nombre de «Alianza para el Progreso». Dicha alianza pretendía poner en marcha un programa de alcance general destinado a cubrir las necesidades básicas de toda la población del continente americano, emulando la experiencia europea del Plan Marshall, pero con medios y resultados mucho más limitados.

En 1965 el Banco Mundial realizó un primer examen de su experiencia en el campo de las actividades de coordinación, del que extrajo una valoración favorable en términos generales, aunque señaló la necesidad de mejorar los procedimientos de funcionamiento interno. Una de las principales consecuencias de los primeros estudios, tal y como expresó claramente HOFFMAN en calidad de representante del Banco Internacional de Reconstrucción y

Desarrollo (BIRD), fue que la coordinación de la cooperación para el desarrollo no podía considerarse un problema susceptible de ser atacado de una sola manera, mediante un único mecanismo o a un determinado nivel,<sup>114</sup> sino que se trataba de un conjunto de situaciones complejas entre las cuales él señalaba hasta seis supuestos:

1. Coordinación de la ayuda por el propio Estado receptor.
2. Coordinación a través de organismos internacionales financieros.
3. Coordinación de la ayuda procedente de diversas fuentes en relación con un determinado país receptor.
4. Coordinación de las políticas bilaterales de cooperación para el desarrollo de los diferentes países donantes.
5. Coordinación de la ayuda procedente de diversos donantes en relación con un único gran proyecto.
6. Coordinación de la ayuda sobre la base de un enfoque regional por parte de varios países donantes y varios receptores.<sup>115</sup>

Este listado no pretendía ser un *numerus clausus* sino sólo una muestra de algunos ejemplos concretos extraídos de la realidad, de entre los cuales se trataba de esclarecer los principales obstáculos para mejorar la eficacia de la ayuda. A pesar de defender la necesidad de continuar con los avances conseguidos en el perfeccionamiento de toda la maquinaria de coordinación de la ayuda, el mismo autor citaba como problema de base la existencia de otros objetivos ajenos a la cooperación subyacentes en la toma de decisiones de los diferentes actores, donantes y receptores, y su incompatibilidad entre ellos.<sup>116</sup> A su vez, el entonces presidente del CAD, THORP, W. L. apuntaba como principal fuente del desorden la descoordinación

---

<sup>114</sup> HOFFMAN, M. L., Aid Coordination, BIRD, p. 27, opúsculo que contiene el discurso pronunciado en la «Ditchley Conference on Improving the Effectiveness of Aid for Overseas Development», Ditchley Park, 3 de junio de 1966, Inglaterra, pp. 1-28.

<sup>115</sup> HOFFMAN, M. L., 1966, *op. cit.*, p. 5.

<sup>116</sup> *Ibid.*, pp. 3 y 27.

reinante en cada uno de los gobiernos individualmente considerados, tanto los donantes como los receptores.<sup>117</sup>

El movimiento de los no alineados también cuestionó los objetivos y la calidad de gran parte de la ayuda y su insuficiencia, pero insistía sobre todo en la necesidad de que aquella se viese acompañada de una modificación de las prácticas comerciales proteccionistas empleadas por los países industrializados que impedían la expansión de sus economías. Al comenzar el decenio de los setenta pudo constatarse el escaso avance en el progreso de los índices macroeconómicos de la mayoría de PVD y la inoperancia demostrada por la ayuda para impedir el incremento de la población que sobrevivía en condiciones de miseria absoluta. En septiembre de 1969 la Comisión sobre el desarrollo internacional dio a conocer el «Informe Pearson», con treinta y cinco recomendaciones para mejorar la eficacia de la Ayuda, al tiempo que se instaba adoptar el objetivo del 0,7% del PIB. Meses antes, el Informe del CAD de 1969 enumeraba los «Elementos para la Ayuda y una estrategia de desarrollo», en la que también se analizaban los defectos de la cooperación realizada. De esta manera, cuando el 24 de octubre de 1970 la Asamblea General de NN.UU. proclamó el **Segundo Decenio del Desarrollo** mediante la Resolución 2.626 (XXV), junto a la estrategia inicial, basada en el crecimiento económico, se contemplaba el objetivo prioritario de satisfacer las necesidades básicas del ser humano haciendo especial hincapié en los grupos más desfavorecidos.<sup>118</sup> Con ello se trataba de relanzar la estrategia común, enunciando el objetivo de destinar el 0,7% del PIB a cooperación para el desarrollo, que nunca llegó a cumplirse.

#### e) Norte-Sur: confrontación y diálogo

Ante la falta de voluntad política de los países donantes para entender los requerimientos del Movimiento de los no alineados, este grupo de países se decidió a tomar iniciativas en el seno de las instituciones internacionales en las que su presencia era significativa. La Asamblea General de Naciones Unidas, dominada numéricamente por los PVD, adoptó en 1974 la

<sup>117</sup> THORP, W. L., «Efforts at Co-ordination», en International Cooperation in Aid, edited by Ronald ROBINSON, Cambridge University, overseas Studies Committee, Inglaterra, 1966, p. 174.

<sup>118</sup> La resolución 2.543 (XXIV) establecía que se tuviera en cuenta la Declaración sobre el progreso y el desarrollo,

Declaración sobre la instauración de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI),<sup>119</sup> al tiempo que trataba de afirmar «el deber de toda la Comunidad y de todos los Estados que la componen de cooperar para el desarrollo de los países».<sup>120</sup> Como respuesta la ONU lanzó un programa en favor de los países más pobres y gravemente afectados por los desequilibrios en sus balanzas de pagos en el cual participaron los miembros del CAD. Al año siguiente se convocó la Conferencia sobre la Cooperación Económica Internacional (CCEI) de París para tratar de lanzar un nuevo diálogo político sobre cooperación para el desarrollo que dejara al margen las controvertidas cuestiones comerciales.<sup>121</sup> Al mismo tiempo, los países de la OCDE aumentaron en más de un 50% sus aportaciones netas de ayuda entre 1973 y 1975.<sup>122</sup>

Con ello se operó un cambio de estrategia por parte de los países del norte, que trataban de inclinar la balanza del diálogo hacia el tema de la cooperación separándolo del conjunto de las relaciones económicas y políticas. Gran parte de estos nuevos fondos se encauzaron a través de organismos multilaterales financieros como el Banco Mundial y otros bancos regionales que conocieron un gran auge en la época. Dada la estructura del proceso de toma de decisiones de estas instituciones y especialmente el sistema de votación, ponderado según la cuota de capital aportada, la gestión de dichos fondos quedaba en manos de los países donantes, en contraposición a lo que ocurre en los organismos especializados no financieros

---

Resolución 2542 (XXIV), en la formulación de la estrategia del segundo decenio del desarrollo.

<sup>119</sup> A petición del presidente del Grupo de los No Alineados, se celebró del 9 de abril al 2 de mayo de 1974 un periodo extraordinario de sesiones en el cual se debía examinar las cuestiones sobre las materias primas en particular, y sobre la desigualdad de las relaciones económicas en general. El resultado fue la citada declaración y un programa de acción contenidos en las Resoluciones 3.201 y 3.202 (S-VI). Ésta estaba inspirada en gran parte por las Teorías de la Dependencia que explicaban el subdesarrollo como fruto de un desequilibrio estructural entre los países del Norte y los del Sur, como consecuencia de un sistema económico que basa el enriquecimiento de unos en la explotación de los otros.

<sup>120</sup> REMIRO BROTONS, A., 1997, *op. cit.*, pp. 1085-1087, señala que «los países en desarrollo lograron que centenares de resoluciones orgánicas fueran aprobadas con la esperanza de orientar la acción internacional en pro del desarrollo, insistiendo en el necesario respeto de la dimensión económica de la soberanía del Estado y en la conveniencia de canalizar por cauces multilaterales la ayuda y la asistencia técnica». Sin embargo, estas recomendaciones no suponen por si mismas una obligación jurídica, aunque «tienen que ser consideradas de buena fe por sus destinatarios».

<sup>121</sup> Especialmente se quiso desvincular del tema del petróleo, tras la primera crisis provocada por los miembros de la Organización de Productores y Exportadores de Petróleo (OPEP) en 1973.

<sup>122</sup> El conjunto de los miembros del CAD pasó de 9.100 millones de US\$ en 1973 a 13.800 en 1975. Fuente OCDE-CAD., 1985, *op. cit.*, p. 62.

donde, como en la ONU, la aplicación del sistema igualitario (un voto por país) les sitúa en minoría.

En 1975 la Comunidad Económica Europea firmó el primer Acuerdo de Lomé con la mayoría de antiguas-colonias francesas y británicas de África, Caribe y el Pacífico (países ACP).<sup>123</sup> Con éste se establecía un régimen especial de asociación a través del cual, además de ayuda financiera, se ofrecían beneficios arancelarios y garantías para los ingresos por exportación. A iniciativa del presidente del CAD se creó en 1976 el Club del Sahel, un instrumento de coordinación con el que se intentaba dar una respuesta a los problemas de desertización e inseguridad alimentaria que afectaba a la región. En 1978 se organizaron también reuniones conjuntas entre los responsables de cooperación de los países del CAD y los de la OPEP que condujeron a la realización de algunos proyectos conjuntos. Ese mismo año la A.G. aprobaba la Resolución 41/128 con la Declaración sobre el derecho de desarrollo por lo cual dicho derecho colectivo se incorporaba de forma indisociable al conjunto de los derechos humanos. Simultáneamente, durante todo este periodo, se producía un extraordinario incremento de los préstamos comerciales por parte de entidades privadas hacia los PVD, dando lugar a un creciente endeudamiento de éstos que culminó con la grave crisis en la década posterior.<sup>124</sup>

La adopción de la Resolución 35/56 en 1980 con la que la Asamblea General de las Naciones Unidas inauguraba el Tercer Decenio del desarrollo estaba aún muy influenciada por los análisis críticos de la resolución sobre el NOEI. Partía de la idea central de interdependencia de la economía mundial, con la consiguiente co-responsabilidad a la hora de afrontar los problemas del desarrollo, haciendo especial mención a las situaciones más urgentes en países

---

<sup>123</sup> Como antecedente, se habían firmado dos acuerdos de asociación con las antiguas colonias francesas, el primero de ellos en Yaundé, en 1963, pero con alcance mucho más limitado.

<sup>124</sup> En 1977 el conjunto de capitales privados que tuvieron como destino los PVD llegó a ser el doble que el de las aportaciones de fondos públicos. Con ellos los PVD financiaban sus importaciones de bienes de equipo y la construcción de *infraestructuras* que necesitaban para su industrialización y que no podían cubrir a causa del deterioro de los términos del intercambio provocado por la baja de los precios de las materias primas. En aquel momento, la liquidez de los bancos era tal, a causa del flujo de los petrodólares, que las tasas de interés estaban muchas veces por debajo de la tasa de inflación de los países prestatarios. Sobre la génesis y estallido de la crisis de la deuda externa, especialmente en América Latina, DE SEBASTIÁN, L., La crisis de América Latina y la deuda externa, Alianza Editorial, Madrid, 1988.

y poblaciones más vulnerables.<sup>125</sup> Pero para entonces ya se había puesto de manifiesto la delicada coyuntura económica que marcaría la década, conjugando una contracción de los recursos públicos disponibles por parte de los donantes, con un importante incremento de las necesidades financieras de los PVD, en el momento que estaba a punto de estallar la crisis de la deuda externa.

#### f) Crisis financiera, crisis de estrategia

La mala coyuntura, que se generalizó a principios de la década de los ochenta llevó a los donantes a una revisión de la eficacia de la ayuda y el tema de la coordinación recobró actualidad. Los diversos estudios realizados durante la década abundaron en los efectos nocivos de la falta de coordinación<sup>126</sup> y dieron lugar a la elaboración de métodos, códigos de conducta y líneas directrices por parte de diferentes instancias entre las cuales destacaron el Banco Mundial, el PNUD, el CAD y en el ámbito regional la Comunidad Europea. Aunque se partió de una premisa común, que sostenía la responsabilidad de los gobiernos de los propios PVD en la formulación de sus objetivos y prioridades de desarrollo, así como la necesidad de coordinar todos los recursos disponibles internos y externos, ninguno ignoraba que la tarea resultaba inabordable para las ya de por sí débiles administraciones de los países receptores. La situación exigía una previa concertación de los países donantes para homogeneizar criterios y prácticas. No todas las recetas propuestas respondían a los mismos objetivos y las diferencias no eran sólo conceptuales, sino que también obedecían a intereses económicos y políticos particulares, lo cual ha dificultado un proceso de acercamiento en el que, sin embargo, se va llegando a algunos compromisos.

---

<sup>125</sup> En parte también recogía algunas de las consecuencias del Informe Norte Sur: Un programa para la supervivencia, dado a conocer en 1978 por la Comisión Independiente sobre problemas internacionales de desarrollo, presidida por el socialdemócrata alemán Willy Brandt, publicada en castellano como Diálogo Norte-Sur, 1980, Editorial Nueva Imagen, 1981.

<sup>126</sup> Un trabajo emblemático sobre el tema fue el estudio realizado por CASSEN, R. en 1987, *op. cit.*, en el que se hacía una crítica exhaustiva de los graves problemas que la falta de coordinación causaba en los países receptores. También el CAD realizó su estudio sobre la eficacia de la ayuda, que dio como resultado la adopción de los «Principios directores para la mejora de la realización de la ayuda» de 1979 y el Banco Mundial se ocupó del tema en el estudio, AIDin Retrospect, presentado en 1982.

Una de las características comunes a todos los análisis fue la diferenciación establecida entre la cooperación realizada según proyectos y la realizada según programas. Los exámenes retrospectivos demostraron que, si bien se observaba un buen grado de incidencia positiva en las condiciones de vida de determinados grupos beneficiarios de proyectos concretos, existían grandes diferencias en el impacto de aquéllos dentro del conjunto de países receptores y muy notablemente entre regiones; por ejemplo, los resultados eran mucho más satisfactorios en Asia y Latinoamérica que en África.<sup>127</sup> La evaluación apuntaba a que «el éxito de los proyectos depende en gran medida de las condiciones sociales, políticas e institucionales que le rodean; objetivos claros y realistas, planificación participativa y control competente por parte del país contraparte».<sup>128</sup> Las crisis estructurales que atravesaban una gran parte de PVD y la influencia de estos desequilibrios en el éxito de los proyectos pusieron de manifiesto que, precisamente los países más necesitados de ayuda ofrecían los resultados más decepcionantes. Por tanto, la ayuda debía encaminarse en primer término al establecimiento de las condiciones indispensables para su eficacia. Así pues, se hizo un llamamiento para conseguir una estrecha coordinación de todos los tipos de ayuda en torno a programas nacionales y regionales concertados con el país beneficiario.<sup>129</sup>

Desde principios de los ochenta, el Banco Mundial llevó la voz cantante sobre la necesidad de aplicar políticas económicas rigurosas en los países receptores e insistió en inculcar una disciplina a todos los donantes para que respetasen las exigencias de los Planes de Ajuste Estructural que se han establecido bajo su supervisión en gran parte de los PVD más endeudados. En 1986, la reunión de alto nivel del CAD adoptó los Principios directores de la coordinación de la ayuda. La parte II ponía el énfasis en la necesidad de coordinación entre los donantes para la «ayuda en favor de la racionalización de las políticas y programas de desarrollo» y se reconocía la importancia de los esfuerzos del Banco Mundial y el Fondo Monetario internacional para poner en marcha, en concertación con los PVD, los programas

---

<sup>127</sup> CASSEN, R., «Do Projects Work?» en Le Courier, núm. 106, 1987, pp. 76-77.

<sup>128</sup> ASHOFF, G., The Outlook for Development Cooperation. Nine Observations, conferencia presentada el 13 de mayo de 1993 en la German Foundation for International Development (DSE), «Selected Questions of Development and Economic Cooperation between the Federal Republic of Germany and Developing Countries», memoria, p. 4 (traducción propia).

<sup>129</sup> OCDE-CAD, 1985, *op. cit.*, p. 31, «Les programmes du pays bénéficiaire sont la principale structure de mise en place d'une coordination efficace».

de ajuste estructural.<sup>130</sup> Ya en 1991, el CAD aprobó los Principios para la ayuda-programa, donde advierte que en sus estadísticas sólo contabilizará como *ayuda en apoyo de las reformas* a aquella ayuda-programa que esté coordinada con los Programas de Ajuste estructural del Banco Mundial/FMI.<sup>131</sup> La UE también introdujo la ayuda para los programas de ajuste como líneas específicas dentro de sus programas regionales de cooperación, incluido el Convenio de Lomé IV. La llamada condicionalidad económica, es decir, la dependencia de la ayuda al cumplimiento de los planes de ajuste, se ha introducido en la práctica de la mayoría de donantes,<sup>132</sup> con la excepción de la Ayuda Humanitaria o a través de ONGD.

### **g) Retornar a una estrategia global**

La Resolución 45/199 de 21 de diciembre con la que la Asamblea General de Naciones Unidas daba paso al Cuarto Decenio del desarrollo reconoció expresamente el fracaso de la década anterior, durante la cual «aumentó la brecha entre los países ricos y los pobres».<sup>133</sup> En ella se recogió el principio de la responsabilidad de cada país, de sus ciudadanos y sus instituciones, para establecer las pautas de su propio desarrollo, pero al mismo tiempo insistió en la necesidad de instaurar políticas económicas y sociales nacionales eficaces. Por tanto se trata de una suerte de responsabilidad condicionada a unos objetivos impuestos.

Tras una década de aplicación de los planes ajuste se observó que sus efectos beneficiosos no eran tan rápidos como se esperaba y que las consecuencias de su aplicación fueron muy duras para las capas de población más desamparadas, por lo que se hacía necesario poner en marcha nuevos programas que paliaseen sus efectos. Las teorías del desarrollo dominantes aceptaron «que las reformas económicas no pueden triunfar sin reformas políticas basadas en el respeto de los derechos humanos, con especial énfasis en la participación de la

---

<sup>130</sup> Recogidos en OCDE, Principes du CAD pour un Aide efficace. Manuel de l'Aide au Développement, París, 1992. pp. 9 y 27 a 32.

<sup>131</sup> *Ibid.*, p. 96.

<sup>132</sup> Especialmente en la ayuda para programas, como expresaba SULTZ, S., en «Trends and Issues of German Aid Policy», Konjunkturpolitik, 35. Jahrgang, H1-2, 1989, la idea puede resumirse así: «Structural aid is balance of payments aid with conditionality».

<sup>133</sup> Resolución 45/199 A. G. párrafo 3.

población».<sup>134</sup> De ahí que haya cobrado un nuevo impulso la observancia de la normativa internacional sobre derechos humanos y que este hecho se halla traducido en una nueva condicionalidad, esta vez política, que supedita la concesión de la ayuda a la existencia de garantías del respeto a los derechos humanos fundamentales y los principios propios de una sociedad democrática con un Estado de derecho.<sup>135</sup>

Para que la implantación de ambas condicionalidades sea efectiva, es necesaria una entente en pro de una aplicación homogénea por parte de todos los donantes. Pero, aunque el análisis es similar y las recomendaciones son en gran parte coincidentes, su puesta en práctica no es siempre compatible con los otros objetivos que determinan las políticas bilaterales de ayuda.<sup>136</sup> Los compromisos firmes en un determinado sentido exigirían además garantías de reciprocidad difíciles de conseguir en el estadio actual de normativización del ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo. Las diferencias en cuanto a la interpretación del uso de la condicionalidad política y económica entre países industrializados y PVD afloran con cada intento de normativización del derecho al desarrollo por parte de la ONU.

En diciembre de 1992 la AG aprobó la resolución 47/81 en la que solicitaba un análisis sobre el papel de la ONU en la promoción de la cooperación internacional y aportaba algunas recomendaciones para intensificar los esfuerzos. Como respuesta, el 25 de mayo de 1994 el Secretario General Boutros Boutros Gali dio a conocer un documento denominado «Un programa de desarrollo», en el cual se partía de una noción amplia de desarrollo que abarcaba cinco sectores básicos: paz, crecimiento económico, medio ambiente, justicia social y democracia, todos ellos relacionados entre sí. En el informe se

---

<sup>134</sup> WALLER, P. P., «Tras la distensión Este-Oeste: ¿Hacia una orientación de derechos humanos en la cooperación Norte-Sur para el desarrollo?» *Desarrollo*, núm. 21, 1992, pp. 19-25.

<sup>135</sup> STOKKE, O., 1995, *op. cit.*, pp. 30-31, denomina a esta presión para las reformas políticas la «condicionalidad de la ayuda de segunda generación» y afirma que el terreno lo preparó «primera generación», es decir, los programas de ajuste estructural dirigidos por el FMI y el Banco Mundial, pero ahora se trata de superar la ideología neoliberal de los ochenta.

<sup>136</sup> En el campo de la cooperación ha sido muy frecuente la aplicación de la norma «dos pesos, dos medidas». Como señala ROSS, D. J., «Aid Coordination» en *Public Administration and Development*, vol. 10, núm. 3, 1990, pp. 331-342, p. 333, existen diferentes puntos de vista y posiciones entre los diferentes donantes que dificultan la coordinación, ya que es muy difícil que un país donante renuncie a intereses políticos y comerciales estratégicos respecto a un determinado país receptor.

advertía que la eficacia de la cooperación dependería del compromiso de las principales potencias económicas con los objetivos prioritarios y la parte tercera, titulada «Las Naciones Unidas y el desarrollo» afirmaba que, tanto si el desarrollo se orienta hacia la responsabilidad de los Estados como si se enfoca desde el derecho de los pueblos, era necesario un firme compromiso gubernamental y popular.

El Secretario General observaba que los Estados no están solos, precisan de otros actores públicos y privados, nacionales e internacionales y por ello se acentúa la exigencia de una mayor coherencia en todas las acciones. De ahí la necesidad de poner en vigor un sistema de cooperación internacional que incluyese nuevos niveles de coordinación en las políticas, los criterios y las prácticas de todos los actores. Proponía llegar a un consenso que constituyese una *cultura del desarrollo* de carácter universal.<sup>137</sup> La finalidad del programa era «ofrecer directrices para el pensamiento y la acción de todos los Estados miembros» en busca de «una visión colectiva nueva e inspirada»<sup>138</sup> En opinión de REMIRO BROTONS se trataba de «propiciar la celebración de acuerdos multilaterales en tanto que llaves para la determinación de las reglas en las que debe moverse la cooperación internacional como fruto de un consenso en cuya búsqueda es relevante el papel de las Naciones Unidas» lo cuál no hacía más que certificar «la pérdida de normatividad del derecho internacional del desarrollo en el momento presente».<sup>139</sup>

En febrero de 2000, con ocasión de la deliberación y aprobación por parte de la Asamblea General de la Resolución A.G. 15/175 sobre el efectivo ejercicio del derecho al desarrollo se volvieron a poner de manifiesto las diferencias de interpretación sobre la aplicación de las estrategias de cooperación. Así, las referencias que introdujeron los países en desarrollo sobre los efectos nocivos de las sanciones vinculadas a la condicionalidad de la ayuda comportaron

---

<sup>137</sup> «Plan de acción del Secretario General» en *Crónica ONU*, septiembre de 1994, pp. 58-60.

<sup>138</sup> Antes el Secretario general reconocía que la resistencia al multilateralismo por parte de los Estados obligaba a buscar nuevos caminos de acción conjunta basados en el consenso.

<sup>139</sup> REMIRO BROTONS, A., 1997, *op. cit.*, quien señala también como «la retórica de la obligación de cooperar ha desaparecido en aras del pragmatismo y por mor de los profundos cambios producidos en el último decenio».

el rechazo de un buen número de países del área occidental.<sup>140</sup> Con ello, a pesar de reiterar la solemne declaración del derecho al desarrollo como componente esencial y parte integrante de los derechos humanos fundamentales (punto 2), ya contenida en la Resolución 41/128 de 1978 el compromiso para su efectiva implementación no ha quedado reforzado.<sup>141</sup>

Ello no obsta para que se hayan producido avances en el establecimiento de principios que se han ido asentando en la práctica habitual de los Estados y que constituyen un punto de referencia para aquellos donantes con voluntad de mejorar la calidad de su Política de cooperación para el desarrollo. Dada la voluntariedad de los compromisos el principal mecanismo utilizado para la incorporación de estas prácticas es la coordinación de políticas en diversos niveles, tal y como se verá en los capítulos subsiguientes.

### **1.2.2. Espacios de coordinación de las políticas bilaterales de cooperación para el desarrollo**

Como se ha señalado, en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, el término *coordinación* está estrechamente vinculado a la noción de eficacia, entendida ésta como la necesidad de sacar el mayor rendimiento posible a los limitados fondos de los que se dispone para hacer frente a los numerosos requerimientos. A lo largo de más de medio siglo de experiencia de los principales donantes se han ido conformando mecanismos de coordinación que hoy constituyen un marco de referencia. Como señaló BARRY, el término coordinación ha sido utilizado para designar diversos procesos con diferentes objetivos. Este autor distinguía tres categorías:

Los *mecanismos de consulta* para conocer informaciones y puntos de vista de otros actores.

La *concertación* para el establecimiento de objetivos y prioridades comunes y un programa de acción.

---

<sup>140</sup> Se adoptó de 15 de febrero de 2000 por 109 votos a favor, con 10 en contra (Canadá, Dinamarca, Alemania, Hungría, Islandia, Japón, Liechtenstein, Países Bajos, Suecia y Estados Unidos) además de 38 abstenciones entre los que figuraban la mayoría del resto de países europeos.

<sup>141</sup> Aunque, como se verá, la introducción de un mecanismo de seguimiento se refuerza el papel de Naciones Unidas en el control de su aplicación efectiva. Véase capítulo 3.2.1. a).

La *coordinación operacional* para la realización de un programa o proyecto común.<sup>142</sup>

Esta clasificación estaba básicamente pensada para la coordinación entre varios donantes a escala nacional o regional, y a ella se volverá en el momento de tratar el tema. No obstante, no agota todas las situaciones que comprenden las acciones de coordinación de la cooperación internacional ya que estas se extienden a todo el proceso de elaboración de las políticas bilaterales y por tanto incluyen los mecanismos en el ámbito internacional, bilateral o multilateral, así como instrumentos circunscritos al ámbito interno de los Estados, pero que son determinantes para la posterior coordinación con los demás actores.

Ya se ha insistido que la preeminencia de los intereses económicos y políticos pronto fue identificada como una de las principales causas del escaso impacto de la cooperación en las economías de los países receptores. Éste es el aspecto central de que se ocupa el actual debate sobre la coherencia de políticas, pero existen otros aspectos funcionales que dificultan el establecimiento de mecanismos de coordinación: algunos de ellos proceden del interior de las propias Administraciones donantes, otros radican en la incapacidad de algunos PVD para gestionar el conjunto de aportaciones heterogéneas que, en concepto de cooperación para el desarrollo, reciben de distintas fuentes. Ambas cuestiones están en el fondo del debate sobre la coordinación de la ayuda,<sup>143</sup> pero se plantean a diversos niveles. Siguiendo la clasificación propuesta por un estudio del Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, cabe distinguir entre tres supuestos:<sup>144</sup> la coordinación interna dentro de la Administración donante, la coordinación bilateral entre el Estado donante y el receptor y la coordinación multilateral de donantes o entre donantes y receptores. Cada una de estas modalidades se extiende a su vez en diferentes niveles: el político, el organizativo y el operativo. La efectividad de la cooperación para el desarrollo depende de una mejora de los mecanismos en cada uno de

---

<sup>142</sup> BARRY, A. J., 1988, *op. cit.*, p. 10.

<sup>143</sup> Así, EMERJIL, L., por entonces presidente del CAD, en su prefacio al estudio de BARRY, A. J., 1988, *op. cit.*.

<sup>144</sup> CLAUS, B., M. HOFMAN, H. H. LEMBKE, W. ZEHENDER, Coordination of the Development Cooperation Policies of Major OECD Donor Countries, Ocasional Papers, núm. 96, DIE, Berlín, 1989. La distinción está contenida en la página 2 del estudio, que en adelante se centra en el último de los aspectos enumerados.

estos aspectos, lo cual permitiría a su vez avanzar en el camino hacia la coherencia de políticas en el conjunto de las relaciones Norte Sur, o al menos a delimitar cuales son los obstáculos sustanciales y cuales son subsanables fácilmente.

### **a) Coordinación interna**

Cada país donante decide, estructura y organiza su política de cooperación para el desarrollo en función de las características propias de su sistema jurídico y su estructura institucional y ello determina la existencia de tantas formas de entender la cooperación internacional como Estados donantes existen. Las peculiaridades se reflejan, por ejemplo, en la jerarquía de los órganos encargados de decidir o en las relaciones entre los órganos encargados de planificar y ejecutar, pero también en las relaciones con los agentes externos a la Administración del Estado que participan, sea en la fase de planificación, sea en la de ejecución. Ello incluye por una parte las relaciones con el sector privado, lucrativo y no lucrativo, por otra la relación con la Administración local y subestatal que han venido incrementando su presencia en la esfera internacional y particularmente en el terreno de la cooperación para el desarrollo.

El carácter interno de estas relaciones no es óbice para constatar la gran incidencia de estos aspectos en la posterior relación de cooperación en el plano exterior, al menos respecto a dos grandes razones; en primer lugar, porque de dicha organización dependerá el grado de eficacia de la política derivada, por tanto tendrá consecuencias en su impacto en el país receptor. En segundo lugar, resulta ostensible que una de las dificultades que entorpecen el establecimiento de mecanismos de coordinación de carácter internacional es precisamente la heterogeneidad de cada una de las políticas de cooperación de los diversos donantes.

La incidencia de los factores de planificación y organización en la eficacia de la ayuda es reconocida por todos los donantes y, como se verá, existen ya algunos estudios comparados sobre distintos métodos, pero resulta difícil la valoración del efecto de cada uno de ellos, porque ni existen evaluaciones objetivas sobre el impacto de los diversos sistemas en los

países receptores, ni parece probable que los Estados donantes aporten datos que revelen el grado de ineeficacia de su sistema administrativo. Sin embargo, en el capítulo segundo se examinarán cuáles son los aspectos esenciales a tener en consideración a la hora de buscar un consenso y un acercamiento entre los diferentes sistemas existentes.

**b) Coordinación bilateral.**

En el conjunto del Sistema de cooperación para el desarrollo predomina la bilateral, es decir la que se realiza de Estado a Estado. Con muy pocas excepciones, la mayoría de países donantes prefieren este tipo de cooperación frente a la multilateral por razones comprensibles: por una parte mantienen el control sobre la adjudicación y uso de los fondos y por otra la ayuda tiene mayor visibilidad política y por tanto sirve mejor al interés nacional. La aproximación bilateral permite además más margen de maniobra para las partes y la acomodación a las circunstancias coyunturales en sus relaciones mutuas.

En las relaciones bilaterales entre el país donante y receptor se entablan relaciones que, debido al diferente papel que desempeñan, difícilmente pueden calificarse de paritarias, a pesar de que se trate de dos Estados soberanos. Existe una inercia que vicia la relación en favor del más fuerte, que es aquel que posee los recursos y la capacidad de decisión sobre su uso. De esta forma, los PVD, especialmente los más débiles, han tenido que batallar con los mil y un requisitos y procedimientos particulares que imponen los países donantes viéndose muchas veces colapsados por la enorme carga burocrática que ello representa. En cambio los PVD con una mayor capacidad de negociación utilizaron la vía bilateral para fomentar cierta competitividad entre países donantes que les favorecía.

Esta problemática era ya patente mientras predominó la aproximación por proyecto, que convirtió las reuniones entre donantes y receptores en una especie de zoco donde la adjudicación obedecía a un mecanismo de oferta y demanda, pero la generalización de la ayuda sobre la base de programas ha hecho insostenible esa situación. El programa exige una acción planificadora mínimamente coherente para poder insertar las políticas sectoriales

financiadas por los donantes en el conjunto de políticas gubernamentales. Por ello el papel del país receptor ha sido revalorizado y se requiere el establecimiento de mecanismos de diálogo y concertación periódico, que funcione de manera ordinaria y no únicamente en las altas instancias políticas.

### **c) Coordinación multilateral**

Como se vio en los apartados precedentes, desde los inicios del Sistema de cooperación internacional se establecieron ciertos mecanismos de concertación entre donantes que se desarrollaron, bien en el Sistema de Naciones Unidas, bien en ámbitos más restringidos al círculo de donantes. Los frutos de estos diálogos son abundantes en literatura y parcos en resultados concretos, pero sin duda constituyen una fuente de experiencia acumulada y un marco de referencia para toda la comunidad donante, no solo para extraer lecciones de los errores pasados sino también para aprovechar las enseñanzas fructíferas.

Ya se adelantó que la composición de cada uno de estos foros determina sus postulados y también las propuestas que se derivan y que, aunque existe un intercambio y acercamiento de posiciones, no deja de ser manifiesta una cierta rivalidad. Estas diferencias no mejoran las posibilidades de avanzar en el establecimiento de mecanismos efectivos de carácter universal, lo cual conduce a plantear el problema sobre el liderazgo en la conducción de las Estrategias de desarrollo y con ello el papel de Naciones Unidas, su legitimidad democrática y los instrumentos legales y financieros con los que cuenta.

Al lado de estas grandes cuestiones, se trata de avanzar en mecanismos de coordinación más concretos de carácter operativo que permitan a los donantes trabajar conjuntamente para afrontar programas o situaciones difíciles o imposibles de abarcar separadamente. Estas experiencias están siendo un campo de pruebas para identificar las mayores dificultades a la hora de armonizar procedimientos y acompañar el ritmo de las actividades paralelas con un objetivo conjunto. Parece que estas cuestiones permiten ir acortando diferencias, pero su efectividad está siempre amenazada por la intromisión de los intereses particulares.

## CAPÍTULO 2

### LA COORDINACIÓN INTERNA DE LAS POLÍTICAS DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

El primero de los tres grandes bloques temáticos en los cuales se han clasificado los principales escollos en el camino hacia una mayor coordinación de las políticas bilaterales de cooperación para el desarrollo se circumscribe a la esfera interna de los Estados; es decir, atiende a la forma como se estructura y organiza la política de cooperación en el seno de la Administración del país donante. Muchas de las diferencias que se observan entre las diversas estructuras obedecen a causas que, aun siendo ajenas a la política de cooperación para el desarrollo en sí misma, son determinantes del tratamiento y el peso que ésta tiene en el aparato del Estado.

La política de cooperación para el desarrollo es una recién llegada, si se la compara con los sectores clásicos de la Administración pública y por ello su lugar de emplazamiento en el complejo administrativo ha recibido diferentes tratamientos por parte de los países donantes. Su posición, en parte está condicionada por la estructura previa en la cual se insertan, pero también por la función que se le atribuye en relación con factores históricos, estratégicos, políticos y/o económicos. Los objetivos de la cooperación para el desarrollo no siempre son compatibles con los de otras políticas externas hacia los PVD e incluso existen políticas internas con consecuencias indirectas sobre aquellos, lo cual provoca conflictos de intereses entre instituciones y da lugar a distorsiones en el uso de los instrumentos.<sup>1</sup> No hay una solución definitiva para erradicar estas interacciones, pero una mejor coordinación contribuye a disminuir las eventuales consecuencias nocivas e incrementar la eficiencia de las políticas aplicadas.

---

<sup>1</sup> FORSTER, J. y O. STOKKE, 1999, *op. cit.*, p. 23.

## **2.1. Espacios de coordinación interna de las políticas de cooperación para el desarrollo**

Dada la clásica organización funcional de la Administración pública, durante los primeros años en la mayoría de países las actividades de cooperación quedaron dispersas entre diferentes departamentos, según el objeto de cada una de las acciones realizadas. En muchos casos, hasta que el CAD empezó a solicitar informes para completar sus estadísticas, no se había llevado a cabo una contabilidad conjunta y fue la voluntad de sumar un cierto volumen de gasto en AOD la que llevó al recuento de las diferentes partidas a ella destinadas.<sup>2</sup> Aunque las soluciones han sido heterogéneas y están sujetas constantemente a revisión -no siempre por razones pragmáticas, sino también por reestructuraciones gubernamentales de carácter político- generalmente la responsabilidad de ejercer la dirección de la política de cooperación ha recaído en el Ministerio de Asuntos Exteriores como responsable de velar por la unidad de acción exterior. Ahora bien, en la práctica, la mayoría de países donantes cuentan con diferentes organismos para los diversos tipos de ayuda y cada uno de los cuales trata de mantener su esfera de influencia resistiéndose a adecuarse a las estrategias comunes.

Este tema ha suscitado el interés de diversos estudios en el ámbito de la Unión Europea, con el objetivo de facilitar un futuro acercamiento de las políticas de cooperación de sus Estados miembros. Apoyándonos en ellos y en los diversos informes individuales de cada país que ha sido posible consultar, se ha tratado de elaborar un compendio estructurado de las distintas esferas, dada la patente necesidad de coordinación entre los diversos elementos del proceso. En base a unos elementos comunes básicos, CLAUS, B. elaboró un tipo ideal de Administración de cooperación para el desarrollo, con referencia al cual fuera factible comparar los perfiles de los principales países donantes de la OCDE.<sup>3</sup> Seis fueron las características que determinó necesarias para su construcción:

- La influencia del Parlamento.

---

<sup>2</sup> THORP, W., 1966, *op. cit.*, p. 174.

<sup>3</sup> CLAUS, B. «Room for Manouvre Enjoyed by Donor's Development Administration», en CLAUS, B., M. HOFMAN, H. H. LEMBKE, W. ZEHENDER, 1989, *op. cit.*, pp. 39-57.

- El emplazamiento administrativo de la política de cooperación.
- La coordinación interna.
- El margen de maniobra presupuestario.
- La organización de la implementación de las actividades de cooperación.
- La importancia de las oficinas de cooperación en el exterior.

La configuración de este tipo ideal partía de una premisa: la necesidad de dotar a la estructura administrativa de la política de cooperación de la mayor independencia posible con respecto a otros factores ajenos a los objetivos del desarrollo, con la convicción de que dicha orientación es la que menos entorpece la coordinación entre donantes y, en consecuencia, su adopción redundaría en una mayor eficacia de los resultados finales. Según el citado autor, la política de cooperación debería tratarse a fondo en el plenario del Parlamento, al menos en el momento de discutir el presupuesto y ser además objeto de amplia publicidad, no sólo entre los grupos políticos sino también entre la población en general, poniendo en conocimiento de unos y otros todas las actividades de cooperación realizadas en vista a favorecer una mayor implicación en la acción gubernamental.

La política de cooperación debía quedar bajo la responsabilidad del Ministerio de Asuntos Exteriores, por tratarse de un aspecto de la política exterior, si bien el autor consideraba que la planificación y la dirección debería estar en manos de un departamento específico o agencia dotada de una considerable autonomía. El Ministerio de Hacienda limitaría su intervención a lo estrictamente presupuestario y los restantes ministerios sólo intervendrían cuando se hiciera necesaria una cualificación técnica. También se contemplaba la necesidad de establecer una coordinación de ámbito ministerial que abarcase, junto a la cooperación para el desarrollo, otras políticas con repercusión en las relaciones con los PVD. En el terreno presupuestario se abogaba por la necesidad de dotar a la política de cooperación de instrumentos flexibles, que permitieran la planificación a medio y corto plazo y su adaptación a las circunstancias variables en cada país y momento histórico.

Una agencia autónoma se encargaría de la implementación de la cooperación en colaboración con las oficinas externas, a las cuales deberían transferirse progresivamente las funciones y el personal adecuado, de cara a una descentralización creciente en favor de las estructuras locales, que son las que tienen habitualmente contacto con las autoridades del país receptor y las delegaciones de otros donantes. Igualmente, defendía la necesidad de acudir a organizaciones privadas, universidades, ONG o instituciones gubernamentales del país receptor para determinadas actividades de implementación.

Al hacer una comparación entre este tipo ideal y la realidad de los principales donantes de la OCDE, el autor concluyó señalando una división genérica en dos grupos básicos, de los que se separó a Estados Unidos por constituir un caso aparte, dada la fuerte influencia que ejerce el Congreso y la extrema dependencia de la cooperación respecto a los intereses estratégicos internos y externos prescritos por la *Foreign Assistance Act*.<sup>4</sup> Los dos grupos básicos parecían corresponderse con la distinción entre las potencias tradicionales y los nuevos donantes que a grandes trazos, a pesar de las importantes diferencias individuales, quedaron caracterizados como sigue:

Existe un primer grupo (Japón, Reino Unido, Francia, RFA y Bélgica), en el que las responsabilidades sobre diferentes aspectos de la cooperación estaban divididas, con el consiguiente problema de coordinación que es reflejo de la competencia existente entre los objetivos estrictamente de Desarrollo y otros intereses nacionales asociados. Se hacía uso, además, de estructuras administrativas poco descentralizadas y, por tanto, con autonomía restringida respecto a las oficinas externas. Los Parlamentos no ejercían un control estricto sobre la política de cooperación y la mayoría de estos países (excepto Reino Unido) dejaban un cierto margen de maniobra en relación con los presupuestos.

El segundo grupo (Canadá, Holanda, Suiza y países nórdicos) contaban con una estructura administrativa más cercana al tipo ideal; un departamento dentro del Ministerio de Asuntos

---

<sup>4</sup> Esta ley básica sobre la ayuda a los países extranjeros fue promulgada en 1961 al tiempo que se creaba la Agencia

Exteriores era el responsable de la cooperación y una agencia se encargaba de implementarla, con amplia autonomía y pocos problemas de coordinación interna. Esta agencia contaba a su vez con un importante grado de descentralización en favor de las oficinas externas. A pesar de la limitación de recursos en términos absolutos con la que cuentan estos países, las restricciones presupuestarias no eran excesivas y los debates parlamentarios fomentaban una atmósfera favorable a la cooperación. Aunque se identificaron estos dos modelos básicos, resultaba evidente que subsistían problemas comunes a los que cada país trató de dar una respuesta conforme a sus criterios e idiosincrasia y la elección en concreto de tal solución no siempre se correspondía con la mayoritaria del grupo con el que la anterior clasificación lo emparentaba.

Un estudio comparativo más reciente realizado por el *Overseas Development Institute* (ODI) de Londres hacía una evaluación de los diferentes sistemas de gestión de seis donantes de la UE (Comisión CE, Dinamarca, Francia, Alemania, Países Bajos y Reino Unido) como estudio previo para una futura coordinación de las políticas de cooperación.<sup>5</sup> La comparación se centró en los aspectos siguientes:

- La estructura política, que comprende: el grado de unificación o fragmentación de las diferentes partes de la organización y su coordinación, el grado de autonomía frente a la política exterior y la acción diplomática, y por último, el grado de autonomía en la implementación de las estrategias de la ayuda.
- La organización del personal, es decir su número, composición, grado de especialización y medida de delegación.
- La planificación de los objetivos estratégicos, sistemas de control y programación por país.
- El procedimiento de gestión del proyecto; identificación, seguimiento y evaluación.
- Proporción de la ayuda destinada a programas de ajuste estructural.

---

para el Desarrollo Internacional (USAID).

Los autores concluyeron que no existía un modelo ideal, pero sí se identificaban ciertas características que contribuían a mejorar la eficacia en la gestión de la ayuda entre las que destacaron las siguientes.<sup>6</sup>

- Poseer una unidad de dirección que comprenda todos los instrumentos y países receptores.
- Gozar de la máxima autonomía posible frente a presiones diplomáticas y comerciales en cuanto a la distribución de la ayuda.
- Disponer de un alto grado de libertad operacional para gestionar el gasto en los países receptores.

Pese a que Dinamarca, Países Bajos y Reino Unido seguían un modelo que se aproximaba a dicho esquema, se daban grandes diferencias y podían observarse carencias en todos los sistemas. A grandes rasgos el estudio sugería unas áreas claves donde resultaba más necesario mejorar la eficiencia.<sup>7</sup>

- Todos los donantes precisaban mejorar la planificación estratégica y definir los objetivos.
- Los procedimientos de programación en los países receptores deberían tender a una convergencia para permitir el establecimiento de prioridades comunes, especialmente en lo referente a la financiación del ajuste estructural.
- Los donantes debían concentrarse en pocos países y también buscar mayor especialización, reduciendo el espectro sectorial.
- Se hacía necesaria una mayor descentralización en favor de las representaciones en el terreno.
- La mejora de los procedimientos de gestión de proyectos requería una mayor capacidad de reacción.

---

<sup>5</sup> COX-HEALEY-KONING, How European Aid works. A Comparison of Management Systems and Effectiveness, ODI, Londres, 1997.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 225.

<sup>7</sup> *Ibid.*, pp. 232-234.

- Se debía conocer mejor la cultura local, las condiciones de vida de los habitantes y tener más en cuenta la situación real a la hora de establecer los objetivos.

En julio de 1999 se publicó un estudio comparado sobre las sistemas de gestión de los países del CAD<sup>8</sup> donde se analizaba su impacto en la aplicación eficaz de las estrategias de Desarrollo. El documento proponía ocho aspectos que debían estudiarse permenorizadamente por los responsables de las políticas de cooperación:<sup>9</sup>

- La información, el apoyo de la opinión pública y el respaldo político.
- El marco organizativo; que incluye la coherencia de políticas, la legislación y la estructura de gestión.
- El contexto internacional, tomando en consideración las relaciones con los países receptores y con otros donantes bilaterales y multilaterales.
- El sistema de financiación.
- La localización y programación de la ayuda; establecimiento de las estrategias, los sectores y países prioritarios.
- El ciclo del proyecto.
- La relevancia, eficacia y eficiencia de los resultados.
- El seguimiento y revisión independiente del programa de la ayuda.

De entre la gran diversidad de sistemas que se observa en el conjunto de donantes, el estudio identifica un mínimo común de instrumentos necesarios para una aplicación efectiva de las políticas de cooperación: la existencia de una visión global y articulada de las políticas y un marco de coordinación interministerial, el establecimiento de mecanismos de consulta y promoción del consenso con la sociedad civil, capacidad analítica para mejorar la coherencia de políticas. Este último aspecto precisa de decisiones bien fundamentados y compromiso político.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> HYUN-SIK CHANG, A., M. FELL y M. LAIRD, A Comparison of Management Systems for Development Co-operation in OECD/DAC Members, DCD (99) 6, OCDE, París, 1999, pp. 141.

<sup>9</sup> *Ibid*, p. 9.

A partir de estos trabajos, y con ayuda de las revisiones individuales de las políticas de cooperación de los diferentes países, este capítulo de la tesis se propone identificar los principales aspectos en los que la introducción o mejora de una mayor coordinación en la estructura interna puede mejorar la efectividad de la ayuda, mostrando las diferentes respuestas obtenidas<sup>11</sup> y tanteando los pros y contras según las experiencias documentadas y los análisis doctrinales que se han aportado. Para ello, se ha procedido a clasificar las diferentes cuestiones en tres bloques temáticos que se analizarán en los siguientes apartados:

Planificación: que comprende la función legislativa, desde las líneas generales u objetivos a su desarrollo normativo, además de la programación gubernamental.

Gestión administrativa: centrada en las funciones ejecutivas de la toma de decisiones concretas para poner en marcha las políticas y programas trazados, lo cual incluye la estructura administrativa y las relaciones interdepartamentales.

Gestión operativa: lo que supone tomar en consideración la problemática de la ejecución efectiva de las acciones y su evaluación.

---

<sup>10</sup> *Ibid*, p. 18.

<sup>11</sup> Dado que el estudio no está basado en un trabajo de campo homogéneo, los datos para cada uno de los apartados se refieren únicamente a aquellos países de los que se tenía la referencia. El objetivo es proporcionar un panorama de las diferentes opciones que se han planteado y la fuente principal son las revisiones trieniales del CAD, así como otros estudios nacionales y comparados.

## **2.2. La coordinación interna en el ámbito de la planificación**

En este apartado se perfilan los aspectos más políticos de coordinación interna de la política de cooperación para el desarrollo bilateral. Cabe distinguir cinco secciones básicas: la participación del poder legislativo en el diseño y control de la política; la jerarquía administrativa del órgano gubernamental encargado de dirigirla; los medios previstos para asegurar la coherencia de todas las políticas destinadas a los PVD; la incidencia de los diversos órganos consultivos y, finalmente, los principios y procedimientos utilizados para la programación geográfica y sectorial.

### **2.2.1. Participación parlamentaria**

Hasta tiempos relativamente recientes, la política de cooperación para el desarrollo ha sido una gran desconocida en la mayoría de los Parlamentos, una actitud que se correspondía con la poca atención que recibía por parte de los partidos políticos, por considerarla una política periférica, sin apenas desarrollo en sus respectivos programas electorales. Habitualmente y con muy pocas excepciones, el Pleno únicamente la tomaba en consideración en el momento de discutir el presupuesto y aun así, todavía hoy, en algunos países no recibe un tratamiento separado de otras políticas.<sup>12</sup> El presupuesto de cooperación suele aprobarse sin demasiadas discusiones, ya que a menudo existe un consenso general entre las diferentes formaciones políticas, con la destacada excepción de Estados Unidos, en cuyo Congreso se procede a un ardua discusión caso por caso, que después se traduce en un rígida estructura de control del gasto.<sup>13</sup>

Desde finales de la década de los ochenta, la cooperación para el desarrollo fue objeto de un mayor interés parlamentario, principalmente como consecuencia de dos de los factores que provocaron un replanteamiento de las políticas: por una parte, la crisis económica y el estancamiento o recesión consiguiente, tanto en las economías de la mayoría de los países donantes, como en una gran parte de los PVD, lo cual condujo a la adopción de importantes

---

<sup>12</sup> Ver apartado 2.3.3. de este capítulo, que trata de la gestión presupuestaria.

<sup>13</sup> OCDE-CAD, «Budget Process» en United States, «Development Co-operation Review Series», núm. 8, 1995, París, pp. 13 y ss.

medidas de recorte del gasto público. Por otra parte, la influencia de los cambios en el contexto internacional tras el desmantelamiento del bloque de las economías planificadas de Estado y la transformación que tal hecho introdujo en el significado estratégico de la ayuda, al tiempo que surgían nuevas necesidades de financiación para los países en transición.

Desde entonces, prácticamente todos los donantes procedieron a una discusión parlamentaria en la que se reformaron determinados aspectos y se reformularon estrategias de acuerdo con los nuevos tiempos. Algunas de estas iniciativas desembocaron en reformas legislativas de la normativa básica, otras se vieron frustradas por cambios de las mayorías parlamentarias que paralizaron procesos ya casi ultimados;<sup>14</sup> en cualquier caso, este ejercicio de renovación mejoró el conocimiento del tema de forma generalizada entre los parlamentarios, contribuyendo a corregir posturas paternalistas o enfoques demasiado parciales. En los países nórdicos, donde las políticas de cooperación han recibido tradicionalmente mayor atención, se dan discusiones regulares, no sólo sobre las estrategias y los objetivos a seguir por la política de cooperación, sino también sobre otras materias relacionadas con los PVD.

Respetando el principio según el cual la dirección de la política exterior es, en principio, una prerrogativa gubernamental, a partir de mediados de los ochenta y de forma más generalizada en la década de los noventa, los parlamentos de algunos países comenzaron a participar en la elaboración de los planes marco o las líneas directrices de carácter plurianual; algunos mediante discusión y aprobación en pleno,<sup>15</sup> otros mediante la participación de algunos parlamentarios en los órganos encargados de elaborarlos.<sup>16</sup> En cualquiera de los casos, no suelen plantearse graves disputas respecto a los principios y enfoques, y tan sólo se producen discrepancias en casos concretos, en los que aflora la carga política de las decisiones sobre el destino de la ayuda y particularmente en los casos de crisis humanitarias. Reino Unido y Francia se han caracterizado por una especial falta de interés parlamentario al respecto, situación que coincidía con la falta de transparencia en la Administración y localización de la

---

<sup>14</sup> Por ejemplo, Estados Unidos por el cambio a una mayoría republicana en el Congreso en 1994, o en Italia con la grave crisis institucional generalizada.

<sup>15</sup> Así, por ejemplo, Noruega, Dinamarca, Suiza e Irlanda.

ayuda.<sup>17</sup> Sin embargo la situación ha evolucionado hacia una mayor apertura tras las recientes reformas realizadas en ambos países.

La aprobación de las líneas generales o el plan de acción por el Parlamento refuerza su legitimidad democrática, pero además sirve para subrayar otra de las funciones más fundamentales del Parlamento: la del control, tanto sobre la ejecución presupuestaria como sobre la consecución de los objetivos previstos. Este control se ejerce bien a través del informe anual del ministro responsable de la cooperación, que es preceptivo en la mayoría de países, bien a través de las preguntas parlamentarias sobre aspectos concretos. En este último caso es fundamental el trabajo de los grupos de presión que rodean a los partidos políticos, entre los cuales destacan los ONG, pero también otros agentes económicos.<sup>18</sup>

Normalmente los temas de cooperación son tratados en la comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento, pero en varias de estas comisiones se han creado subcomités de cooperación para el Desarrollo. En algunos países existen Comisiones exclusivamente de cooperación aunque suelen tener carácter temporal. En cualquier caso, la discusión del tema presupuestario pasa por la Comisión de Finanzas y en algunos casos ésta conserva el derecho de revisar los cambios de importancia que se produzcan con posterioridad. Un caso singular es el de Estados Unidos donde el Congreso, además de aprobar el plan estratégico, mantiene una continua vigilancia y control permenorizado a niveles insólitos en otros países.<sup>19</sup>

En Alemania existen comités parlamentarios especializados en cooperación y Finanzas con potestad para solicitar explicaciones sobre cualquier tipo de incoherencia que hayan observado en los informes que reciben. Si bien el control financiero es bastante rígido y tiene

---

<sup>16</sup> Nueva Zelanda.

<sup>17</sup> COX-HEALEY,KONING, 1997, *op. cit.*, pp. 31 y 220. Para ambos países, antiguas potencias coloniales, la cooperación tiene un importante componente político. A pesar de ello, tanto en Reino Unido como en Francia, aunque sobre todo en el primero, está teniendo lugar una progresiva apertura de la política de cooperación.

<sup>18</sup> Las relaciones con estos se analizan en el apartado de gestión operativa, pero ello no impide señalar su incidencia en el proceso de planificación.

<sup>19</sup> OCDE-CAD, p. 9, United States, Development Co-operation Review Series, núm. 28, París, 1998.

una normativa estricta y obligatoria en todos los países, el control sobre los objetivos tendrá una significación muy diferente si aquellos han sido aprobados por el Pleno, en cuyo caso se refuerza su carácter obligatorio para todos los órganos de la Administración, o si sólo son planes indicativos elaborados por el gobierno.<sup>20</sup>

### **2.2.2. Jerarquía administrativa**

La estructura organizativa de la administración de cooperación para el desarrollo varía de país a país y uno de los aspectos más debatidos es el de la jerarquía del máximo órgano responsable de la AOD. Se considera que, conforme más elevado sea el nivel de jerarquía que tenga la Administración responsable de la ejecución de la política de cooperación, más libertad tendrá para realizar su labor y mayor capacidad de ejercer las funciones de coordinación con otros sectores de la Administración.<sup>21</sup> Esta premisa suscitó un debate sobre la necesidad de promover la dirección de la estructura administrativa de cooperación al rango ministerial. La RFA, la mayoría de países nórdicos, Reino Unido y Francia, procedieron en diferentes períodos a crear un ministerio de la cooperación para el desarrollo. En Alemania<sup>22</sup> permanece tal ministerio a pesar de haberse abierto el debate sobre la pertinencia de su continuidad.<sup>23</sup> En Francia, la reforma de enero de 1999 acabó con el Ministerio de cooperación y constituyó una Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo (DGCID) bajo la tutela del Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE).

En la actualidad no se considera necesariamente más ventajoso el rango ministerial del responsable de cooperación junto al resto de miembros del gabinete. Su debilidad frente a otras carteras puede situarlo en una posición secundaria durante las negociaciones y relegar la

---

<sup>20</sup> De hecho, hay países, como el Reino Unido, que han mantenido los programas por país como documento interno, aunque en la actualidad ha aumentado su transparencia. Véase OCDE-CAD, United Kingdom, Development Co-operation Review Series, núm. 1, París, 1994, p. 34.

<sup>21</sup> CLAUS, B., M. HOFMAN, H. H. LEMBKE, W. ZEHENDER, 1989, *op. cit.*, p. 39.

<sup>22</sup> En Alemania, el Ministerio de Cooperación BMZ tenía como principal misión solucionar los problemas de coordinación entre los diferentes ministerios, fundamentalmente Exteriores y Finanzas, y nació como consecuencia de la presión política de los grupos de solidaridad y un número importante de parlamentarios sobre la coalición gobernante. CLAUS, B. y H. H. LEMBKE, 1997, *op. cit.*, p. 282.

<sup>23</sup> Aunque el SPD había propuesto la fusión del BMZ con el Ministerio de Asuntos Exteriores, tras las elecciones el gobierno de coalición socialdemócrata-verdes, decidió fortalecerlo y crear en Bonn un centro de cooperación para el Desarrollo. DEUTSCHER, E. «Visiblemente fortalecida: la política de desarrollo del nuevo gobierno alemán», D+C, núm. 2, 1999, pp. 15-17.

atención hacia los temas de cooperación.<sup>24</sup> La mayoría de países ha situado la política de cooperación en el seno del MAE, encargado con carácter general de la coordinación de la acción exterior del Estado. Puntualmente, algunos países lo situaron bajo el Ministerio de Presidencia, como Bélgica y Suecia. La excepción son el Reino Unido, donde el gobierno laborista decidió elevar a rango ministerial la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional en 1997<sup>25</sup> y Canadá, que desde 1996 constituyó el Ministerio de Cooperación Internacional.

Aun en el caso más habitual -su ubicación en el MAE- la situación varía mucho de país a país en cuanto al grado de autonomía (agencia independiente o departamento ministerial), las funciones que cumple (coordinación, programación, ejecución concreta, seguimiento y evaluación) y el ámbito de competencias que le son atribuidas (tipos de ayuda y campos sectoriales o geográficos) y por ello es difícil efectuar generalizaciones. Tres países, Dinamarca, Países Bajos y Finlandia han decidido la desaparición de las agencias o departamentos especiales y su reemplazamiento en las secciones geográficas y sectoriales del MAE. En principio, la razón esgrimida es que de esta forma se contribuye a potenciar una mayor coherencia del conjunto de políticas dirigidas a los PVD, de entre las cuales la cooperación es solo una parte. Los primeros informes del CAD expresaban preocupación sobre la futura orientación de la Cooperación de los países que habrán adoptado dichas medidas, con una posible mayor intrusión de presiones políticas.<sup>26</sup> Sin embargo, las evoluciones recientes saludan la integración de la cooperación en el conjunto de la acción exterior como un progreso hacia una mayor coherencia en las políticas dirigidas a los PVD.<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> HYUN-SIK CHANG y otros, 1999, *op. cit.*, p. 29.

<sup>25</sup> Rango que había perdido en 1979, habiendo pasado en sucesivas etapas del Ministerio de Exteriores al de Estado.

<sup>26</sup> OCDE-CAD, Finland, Development Co-operation Review Series, núm. 11, 1995, París, p. 19, y OCDE-CAD, Denmark, Development Co-operation Review Series, núm. 10, 1995, París, p. 18.

<sup>27</sup> Así, en OCDE-CAD, Finland, Development Cooperation Review Series, núm. 31, París, 1999 y OCDE-CAD Denmark, Development Cooperation Review Series, núm. 33, París, 1999. No obstante, el estudio de HYUN-SIK CHANG y otros, 1999, *op. cit.*, expresa dudas sobre la incidencia de las presiones políticas y comerciales en la futura planificación de la ayuda de estos países, p. 31.

Curiosamente, la misma razón ha servido de fundamento para elevar la jerarquía de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional en el Reino Unido.<sup>28</sup>

El estudio comparado de los miembros del CAD realizado en 1999 identificaba cinco modelos básicos en los que clasificar las diferentes estructuras existentes.<sup>29</sup>

- Un modelo integrado en las secciones del MAE, que es el adoptado por Dinamarca, Holanda y Finlandia.
- Un modelo de inserción en el MAE, pero con un Departamento separado, el cual corresponde a Irlanda, Nueva Zelanda, Bélgica, Suiza e Italia.
- Una agencia autónoma bajo la tutela del MAE. Es el modelo de Luxemburgo, Noruega y Suecia.
- Una agencia o ministerio autónomo, que se corresponde con Alemania, Australia, Canadá, Reino Unido y Estados Unidos.
- Repartición entre múltiples ministerios, situación que se da en Francia, Japón y Portugal.

No obstante, la distinción entre uno y otro modelo no es siempre clara y los autores reconocen que no existe un modelo ideal que pueda predicarse para todos los países.<sup>30</sup> En realidad, lo más importante no es tanto el rango jerárquico formal, sino la capacidad de decisión independiente a las presiones de otras ramas<sup>31</sup> de la Administración y por eso se aboga por la autonomía del órgano encargado de supervisar la gestión de toda la ayuda y su coordinación.<sup>32</sup> Pero para proceder eficazmente en este sentido, tal órgano debería tener un grado jerárquico suficiente que le permita actuar, al menos, en una situación de *primus inter*

---

<sup>28</sup> OCDE-CAD, United Kingdom, Development Cooperation Review Series, núm. 25, París, 1997. «One of the purposes for establishing DFID as an independent Department headed by a member of Cabinet is to improve coherence for international development not just development cooperation», p. 19.

<sup>29</sup> HYUN-SIK CHANG y otros, 1999, *op. cit.*, recogen en la página 9 un cuadro resumen de las cinco estructuras básicas que después detallan con ejemplos en las pp. 32-41.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 29.

<sup>31</sup> CLAUS, B., M. HOFMAN, H. H. LEMBKE, W. ZEHENDER, 1989, *op. cit.*, p. 39.

<sup>32</sup> Se debe distinguir el tema de gestión en el ámbito de la planificación y programación que ahora nos ocupa, del de la unidad o pluralidad de ejecución de los diferentes instrumentos de cooperación recogido *infra.*, punto 1.3.1.

pares con respecto a los demás departamentos con competencias en el campo de la cooperación internacional.

En la práctica, tanto si existe una separación formal, como si no, «la política nacional y los intereses de política internacional tienen una influencia efectiva en la política de cooperación para el desarrollo en todos los principales donantes»,<sup>33</sup> pero la existencia de una unidad de dirección clara contribuye a incrementar la integración de todas las actividades y facilita la transmisión de las lecciones extraídas de la experiencia al conjunto de la Administración.<sup>34</sup> Este punto está íntimamente ligado con el siguiente que aborda ya el aspecto sustantivo de la planificación.

### **2.2.3. Coherencia de políticas**

Como se señaló en el primer capítulo, uno de los principales escollos para el perfeccionamiento de la política de la cooperación para el desarrollo es su interferencia con los intereses nacionales en el ámbito de otras políticas de los Estados; de manera muy particular los intereses económicos (aumento de las exportaciones, apertura de mercados, promoción de las empresas nacionales), pero también puramente políticos o estratégicos (seguridad internacional, mantenimiento de un área de influencia o el prestigio político). En la actualidad existe un consenso generalizado sobre la necesidad de una visión más amplia de la cooperación internacional, lo cual supone un replanteamiento de todas las relaciones con los PVD y requiere un tratamiento programático conjunto, de modo que sirva de referencia para el mantenimiento de una coherencia de las diferentes políticas nacionales.<sup>35</sup> Sin embargo, según se recoge en los informes del CAD, la tónica general es de descoordinación, no sólo

---

<sup>33</sup> COX-HEALEY-KONING, 1997, *op. cit.*, p. 9.

<sup>34</sup> *Ibid.* p. 16.

<sup>35</sup> La idea de coherencia de políticas fue lanzada por el CAD en la reunión de alto nivel de 1991. Posteriormente el encuentro de alto nivel de 3-4 mayo de 1995 terminó con la declaración «Development Partnership in the New Global Context», en cuyo punto cinco se recogía la necesidad de que todas las políticas con los objetivos del Desarrollo, con especial referencia al sistema económico internacional y la OMC, publicado en OCDE-CAD, Development Cooperation: Efforts an policies of the Development Committee 1995, París,1996. Desde entonces se ha convertido en un *leit motiv* del Comité mediante el cual trata de retomar la iniciativa y el rol preeminente en la coordinación de políticas que le viene siendo disputado por las instituciones de Bretton Woods, FORSTER, J. y STOKKE, O., *op. cit.*, 1999, p. 27.

entre las diversas políticas hacia los PVD sino incluso entre los diversos mecanismos de cooperación de cada donante, especialmente si están gestionados por diferentes ministerios.

Desde principios de los años noventa, algunos donantes comenzaron a hacerse eco en sus planes estratégicos de esta visión de conjunto; el *White Paper* holandés aprobado en 1990 ya establecía la necesidad de coordinar la cooperación para el desarrollo con la política exterior y la económica, recurriendo a una definición más amplia de cooperación para el desarrollo. Con este objetivo se establecieron mecanismos de coordinación interministerial para elaborar los documentos programáticos que después debían ser discutidos en el Parlamento.<sup>36</sup> En 1996 se puso en marcha una reestructuración todavía mayor; el MAE se dividió en cuatro Direcciones Generales<sup>37</sup> y se encargó a la DG de relaciones bilaterales la labor de integrar la Política Exterior, la de Cooperación y la Economía a través de los departamentos regionales. Por su parte la DG de Cooperación internacional asumió la autoridad presupuestaria sobre la AOD.

También los últimos documentos programáticos danés, finlandés y noruego sitúan la cooperación para el desarrollo dentro de la política exterior global hacia los PVD,<sup>38</sup> en el marco de una modificación en el sistema de relaciones internacionales y asignan el órgano responsable de velar por la coherencia de políticas dentro del MAE, aunque no establecen el mecanismo concreto. Dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores sueco se procedió a la creación de tres nuevos puestos de dirección para coordinar la cooperación política, la cooperación para el desarrollo y el comercio internacional.<sup>39</sup> Algo parecido ocurre en

---

<sup>36</sup> OCDE-CAD, The Netherlands, Development Co-operation Review Series, núm. 4, 1994. pp. 9 y 10. El director general de cooperación preside un Comité interministerial de Cooperación (COCOS) en el que participan los coordinadores de los demás departamentos. Si existe discrepancia y no se llega a un acuerdo, el asunto pasa a un Consejo de Cooperación para el Desarrollo (ROS) de rango ministerial y presidido por el primer ministro.

<sup>37</sup> OCDE-CAD, The Netherlands, Development Co-operation Review Series, núm. 24, París, 1997, estas son DG de relaciones bilaterales, DG de Asuntos Políticos, DG de cooperación Internacional y DG de cooperación europea, p. 19.

<sup>38</sup> El «Finland Development Co-operation in the 90's» de agosto de 1993 atribuye al Departamento de Cooperación la misión de coordinar todas las acciones dirigidas a los PVD, aunque sin establecer un mecanismo específico, OCDE-CAD, Finland, *op. cit.*, p. 11. Por su parte, el documento estratégico danés de 1994 A developing world-Strategies for danish's Developing Policy towards 2000, concentra toda la política de desarrollo en el MAE (política, económica, bilateral y multilateral) con la finalidad de asegurar dicha coherencia, OCDE-CAD, Denmark, p. 11. Noruega aprobó el documento Norwegian Policy for a Changing World, después de que una Comisión independiente analizara las nuevas relaciones con los PVD en el nuevo contexto internacional.

<sup>39</sup> OCDE-CAD, Sweden, «Development Co-operation Review Series», núm. 19, París, 1996, p. 26.

Finlandia donde, al fundirse en uno el Ministerio de Exteriores, el de Cooperación y el de Medio Ambiente se creó un Gabinete de gestión encargado de coordinar los tres grandes ámbitos en que quedó estructurado el nuevo ente para garantizar la coherencia de la acción exterior.<sup>40</sup>

Uno de los planes estratégicos que ha recibido mayor publicidad es el elaborado por el gobierno laborista británico en noviembre de 1997,<sup>41</sup> que recogía en gran parte los objetivos aprobados por los expertos del CAD en el documento *Shaping to the XXI Century. The contribution of Development Co-operation*<sup>42</sup> adoptado en la reunión de alto nivel celebrada los días 6-7 de mayo de 1996. En ambos se afirma que todas las políticas que afectan a los PVD deben contribuir al objetivo general de generar un Desarrollo sostenible. En el Reino unido se procedió también a una reestructuración de la Administración encargada de la ayuda que incorporase mecanismos para velar por la Coherencia. Así, el Secretario de Estado además de integrarse en el Gabinete con rango ministerial, participa en otros comités ministeriales (medio ambiente, asuntos europeos, drogas, género, salud y créditos a la exportación), incluyendo su participación en la comisión de autorización de créditos para la venta de armas.<sup>43</sup> Por otra parte, se estableció un comité selecto de Desarrollo internacional en la Cámara de los Comunes que se reúne periódicamente y puede hacer públicos sus informes.

En Canadá, la creación del Ministerio de Cooperación internacional fue acompañada de un refuerzo del Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio mediante la creación de una Oficina de Asuntos Globales y Humanos, cuya función es dar mayor coherencia y favorecer la sinergia de todas las políticas gubernamentales frente a los grandes retos que se plantean en

---

<sup>40</sup> OECD-CAD, 1999, *Finland*, *op. cit.*, p. 29; las tres unidades son también Exteriores, Comercio y UE y Desarrollo y Medio Ambiente.

<sup>41</sup> *Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21<sup>st</sup> Century*, Overseas Development Administration, Londres, 1997.

<sup>42</sup> OCDE-CAD, París, mayo de 1996, véase *infra* 2.2.1. b).

<sup>43</sup> Algo poco común entre los miembros del CAD como se señala en el informe realizado por éste organismo, *United Kingdom*, 1997, *op. cit.*, p. 19. Además el gobierno anunció en septiembre de 1997 que no concedería dichos créditos a los países pobres altamente endeudados.

el ámbito internacional,<sup>44</sup> tal y como quedaban recogidos en el documento de política exterior «*Canadá in the world*» de 1995 donde se incluyen las grandes líneas de la cooperación para el desarrollo. Estados Unidos introdujo la planificación estratégica en 1997 con seis objetivos precisos para la USAID. Estos no se aplican a las demás políticas gubernamentales; sin embargo USAID participa en la formulación de la política comercial mediante su presencia en dos grupos de trabajo de la Representación de Comercio de los Estados Unidos (USTR) y los comités del Comité de Coordinación para la Promoción comercial (TPCC).<sup>45</sup>

La inserción de la política de cooperación para el desarrollo dentro del conjunto de políticas dirigidas a los PVD, no debe ser entendida como una supeditación de aquélla a los intereses políticos y económicos a corto plazo, que es lo que ha venido ocurriendo hasta el momento, sino que trata de recoger un principio de complementariedad de las diferentes políticas en un marco de planificación estratégica. Por ello, la búsqueda de la coherencia de políticas está íntimamente ligada al establecimiento de una planificación a medio y largo plazo, con objetivos precisos, de manera que sea posible ejercer un control sobre su grado de cumplimiento. La planificación a su vez aporta previsibilidad y facilita la coordinación con otros donantes en el marco de un programa país elaborado, basándose en las prioridades del país receptor. También se ha señalado que el proceso de elaboración de un documento programático global tiene tanto valor como su contenido, ya que generan un debate en la clase política y la sociedad civil y da lugar a compromisos públicos.<sup>46</sup>

Como señala HYDEN, G., la ampliación de la coherencia de políticas a todo el conjunto de la acción exterior del Estado no facilita su consecución sino que lo dificulta, al extender el ámbito de aplicación a una amplia gama de objetivos, instrumentos y agentes muy diversos.<sup>47</sup>

Es por ello que difícilmente se puede llegar a una coherencia absoluta en todos los niveles, ya

---

<sup>44</sup> OCDE-CAD, Canadá, Development Co-operation Review Series, núm. 26, París, 1998. «The creation of this Bureau strengthens DFAT's leadership role, as described in the foreign policy statement, in ensuring the greatest possible coherence and synergy over the full range of the Government's international activities», p. 18.

<sup>45</sup> La última revisión del CAD aboga por una mayor transparencia sobre la forma en que se realizan los acuerdos comerciales, OCDE-CAD, United States, 1998, *op. cit.*, p. 55.

<sup>46</sup> HYUNG-SIK CHANG y otros, 1999, *op. cit.*, p. 23.

que existen contraposiciones estructurales entre determinados objetivos, de modo que se debe priorizar los ámbitos de máxima coherencia en función de los objetivos a alcanzar, lo cual exige transacciones, pero también mucha información y transparencia entre los diferentes sectores involucrados.<sup>48</sup>

#### **2.2.4. Programación geográfica y sectorial**

La localización de los países receptores y el destino que se da a los fondos destinados a cooperación para el desarrollo bilateral responde a numerosos factores, entre los cuales no faltan los históricos, particularmente en el caso de antiguas potencias coloniales, e intereses puramente económicos o estratégicos. Todos ellos condicionan y a menudo distorsionan la localización de la ayuda, alejándola de los criterios de eficacia o de necesidad en orden a su contribución a las estrategias de desarrollo. En términos generales, las antiguas y nuevas potencias como Francia, Reino Unido, Estados Unidos o Japón, mantienen unas políticas de tipo generalista y con amplia presencia exterior, orientada a mantener su prestigio e influencia en el contexto internacional.

Francia ha roto con su tradicional distinción entre los países de su área de influencia, les *pays du champ*, con los cuales tenía establecido un «modelo francés» de relaciones globales y el resto de PVD, en los que realizaba sólo acciones específicas, aunque sigue conservando una fuerte concentración en los países del África francófona, rebautizados como Zona de Solidaridad Prioritaria (ZSP).<sup>49</sup> Reino Unido también realiza dos tercios de su programa de cooperación en los PVD de la Commonwealth, aunque en principio mantiene una política de concentración en los PMA. Entre éstos la elección está basada en tres criterios: la necesidad relativa del país receptor, la capacidad de la ayuda británica para ejercer un impacto local y los

---

<sup>47</sup> HYDEN, G., p. 59, «The Shifting Grounds of Policy Coherence in Development Cooperation» en FORSTER, J. y STOKE, O., 1999, *op. cit.*, pp. 58-77.

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. 60.

<sup>49</sup> NAUDET, J. D., *Aperçu de l'aide bilatérale française au développement*, París, DIAL, 1995, <http://www.oneworld.org/euforic/fr/naudet.htm>, p. 2, criticaba que «La finalité poursuivie à travers de ce positionnement est d'affirmer la présence internationale de la France à travers d'un discours universaliste, un forte influence locale dans le Sud et le rayonnement de la francophonie». Ello incluye las acciones solidarias, pero también la «ingérence amical» en los países de su área.

intereses británicos.<sup>50</sup> Desde sus inicios, la ayuda de Estados Unidos siempre ha estado vinculada al tema de la seguridad;<sup>51</sup> en los últimos tiempos cerca del 50% de su AOD ha ido dirigida a Israel y Egipto, a los que se ha añadido Rusia.<sup>52</sup> Por su parte Japón, concentra entre el 60 y 70% de su AOD bilateral en Asia por razones estratégicas, pero además es el país que, hasta fechas recientes, ha mantenido un enfoque de la ayuda más comercial, ya que el 50% de la misma se otorgaba en forma de créditos ligados a la compra de bienes y servicios japoneses.<sup>53</sup>

En principio los donantes de menor entidad han tendido, por razones obvias, a concentrar los recursos en un número más reducido de países; sin embargo, por influencia de factores políticos y diplomáticos, incluso países que, por su dimensión, cuentan con recursos presupuestarios limitados han dispersado pequeñas cantidades de ayuda entre multitud de receptores e instrumentos.<sup>54</sup> Un país que ha seguido una política de concentración rigurosa es Dinamarca, que ha logrado que el 50% de la ayuda bilateral se reduzca a 20 países.<sup>55</sup> Bélgica está en proceso de creciente concentración y ha pasado de 60 receptores de ayuda bilateral directa a comienzos de los años noventa a 37 en 1997, con el objetivo de centrarse en 20 para el año 2000.<sup>56</sup>

Al margen de la influencia de los intereses económicos y políticos, la distribución de la ayuda obedece a dos criterios básicos: uno, es el geográfico mediante el cual se determinan zonas o

---

<sup>50</sup> CHAKRABARTI, S., R. WILSON y P. RUNDELL, asistidos por WILSON, H. en ODA Fundamental Expenditure Review. Summary Report ODA, julio de 1995, señalan que estos criterios aparecen reflejados en el «Resource Allocation Round», p. 9.

<sup>51</sup> «Anti-communism and national Security were the motivations for the provision of this aid, based on a belief that if standards of living were improved, people would be less attracted to communism», OCDE-CAD, United States, Development Co-operation Review Series, núm. 8, 1995, p. 65.

<sup>52</sup> 1.320 m. US\$, 706 m. US\$ y 325 m. US\$ respectivamente en el periodo 1995-1996, OCDE-CAD, United States, 1998, *op. cit.*, p. 61.

<sup>53</sup> ENSIGN, M., p. 29, en «Doing good or doing well? Columbia University Press, Nueva York, 1992. Por su parte, ARASE, D. destaca «What distinguishes Japanese ODA is the structural inclusion of private sector actors in policy making and implementing structures. As a result of this structural inclusion, coordination of ODA with Japanese trade and investments objectives is a normal result, even if modalities change over time», p. 172. «Public and Private Sector interest Coordination in Japan's ODA» en Pacific Affairs, núm. 67(2), verano de 1994, pp. 171-199.

<sup>54</sup> COX-HEALEY-KONING, 1997, *op. cit.*, p. 10.

<sup>55</sup> OCDE-CAD, 1999, Denmark, *op. cit.*, p. 12.

<sup>56</sup> VERLEYHEN, H., p. 2, Performed-based Development Cooperation: a profile of Belgian Aid, [www.oneworld.org/ecdpm/en/projects411/Belgium.htm](http://www.oneworld.org/ecdpm/en/projects411/Belgium.htm), updated 10 de enero de 1999, pp. 8.

países prioritarias y otro el sectorial que fija los ámbitos de trabajo. Con respecto al primero, la consigna general de grandes y pequeños donantes es concentrar la mayor parte de la ayuda en unos cuantos países prioritarios, con los cuales se establece una relación de continuidad que permite una programación a medio y largo plazo a través de los denominados «planes país».<sup>57</sup> Los criterios utilizados por cada Estado donante para la elección de los denominados «países programa» son de orden muy diverso; no faltan criterios fundados en el interés nacional, que atienden a la existencia de relaciones históricas o económicas o que buscan la potenciación del impacto local de la ayuda y su mayor visibilidad. Otros elementos invocados son: la viabilidad de la ayuda, fijándose en la existencia de las condiciones básicas para el desarrollo de los programas, la experiencia previa del donante en el país receptor y la capacidad de este último para gestionar la ayuda y la compatibilidad de sus planes con los del donante.

Habitualmente, también se establecen criterios relacionados con los objetivos prioritarios de la ayuda que se ha marcado el donante. El más común es el que se fija en el nivel de desarrollo del país y sus necesidades, estableciendo prioridad para los países menos avanzados, en sintonía con las directrices emanadas de Naciones Unidas, pero no faltan referencias a la existencia de determinadas políticas sociales, políticas de género o de medio ambiente. Finalmente, en los últimos años se han venido introduciendo dentro de estos criterios las nuevas condicionalidades, en el sentido de dar prioridad a aquellos países que mantienen un clima económico apropiado para las inversiones extranjeras y el desarrollo del sector privado y un clima político respetuoso con los Derechos Humanos básicos y las libertades fundamentales. También desde el Banco Mundial se señala que ambas cuestiones son una condición esencial para la eficacia de la ayuda y por tanto se recomienda focalizar la ayuda en aquellos países de renta baja con buena gestión.<sup>58</sup> Un criterio menos frecuente es el de la coherencia regional, utilizado por Bélgica.

---

<sup>57</sup> Ver punto ...

<sup>58</sup> BANCO MUNDIAL, 1998, *op. cit.*, p. 4 de la introducción, por ejemplo, aunque la idea se repite a lo largo de todo el documento.

Aunque algunos países establecieron los primeros programas-país a mediados de los setenta (Suecia o Japón), la mayoría los ha introducido en la última década, de manera más acusada a medida que la ayuda por proyecto iba dando paso a las nuevas modalidades de ayuda por programa, ya que esta última requiere de un mayor esfuerzo de planificación a medio plazo y la integración de los diferentes instrumentos (ayuda técnica, ayuda a la balanza de pagos, condonación de la deuda, ayuda al presupuesto). El postergamiento de la aproximación por proyecto está forzando a los donantes a abandonar una actitud reactiva, que decidía a instancias de la iniciativa de las autoridades locales o las misiones y les ha llevado a decantarse por una aproximación más activa y procediendo a un análisis previo de la situación macroeconómica y sociopolítica. A consecuencia de ello la concentración se hace más urgente y es considerada una medida imprescindible para mejorar la efectividad.<sup>59</sup>

Algunos donantes elaboran planes país para todos aquellos Estados en los que se establecen programas o proyectos de cooperación,<sup>60</sup> aunque lo más común es que sólo se lleven a cabo en aquellos seleccionados como países prioritarios.<sup>61</sup> Los «programas país» varían su duración entre dos y cinco años, aunque los de mayor duración suelen ser revisados periódicamente.<sup>62</sup> COX, HEALEY y KONING señalan que los procedimientos de programación por país deberían tener las siguientes características para asegurar su efectividad:

- Adoptar un enfoque regional dentro de cada país con preferencia a aquellos programas centralizados o transversales.<sup>63</sup>

---

<sup>59</sup> Señala ASSHOF, G. en «La Cooperación alemana para el desarrollo», *D+C*, marzo de 1993, pp. 23-28, que tras años de seguir el principio de la regadera, la cooperación alemana reabrió el debate sobre la concentración regional «en gran parte debido a las exigencias de la comisión de presupuesto» ...pero «El motivo principal es aumentar la efectividad y eficiencia de la Cooperación», p. 25. Bélgica, Suiza, Canadá y Noruega también han adoptado programas de concentración importantes y el resto de donantes afirma su intención de incorporarlos.

<sup>60</sup> Estados Unidos tiene planes para todos los países en los que actúan y a veces los complementa con planes sectoriales para las áreas más relevantes. OCDE-CAD, United States, 1998, p. 27.

<sup>61</sup> CLAUS, B., M. HOFMAN, H. H. LEMBKE, W. ZEHENDER, 1989, *op. cit.*, p. 76

<sup>62</sup> *Ibid.* Los mismos autores señalan la necesidad de adoptar una aproximación pragmática y flexible que permita adaptarla a los cambios que se vayan sucediendo y apuestan por los programas a dos años. p. 76.

<sup>63</sup> Este es por ejemplo el punto de vista predominante adoptado por Irlanda como se recoge en el documento *Area based programmes in the Irish bilateral aid programme: Thinking towards best practice*, de 1996.

- Establecer una estrategia diferente para cada país receptor, basándose en un cuidado análisis de su situación.
- Asegurar que los objetivos del donante entren dentro de los planes estratégicos del país receptor.
- Establecer un diálogo/negociación para mantener un equilibrio entre los principios y prioridades de donante y receptor.
- Consultar con otros donantes y coordinación de las actividades que tengan lugar en un mismo país.<sup>64</sup>

Para contribuir a este último punto es conveniente que los programas país sean públicos tanto para el país receptor como para los demás donantes. Sin embargo, no siempre es así, ya que algunos de estos documentos contienen no sólo líneas programáticas sino también valoraciones delicadas respecto a la situación interna del país, por lo que sólo son dados a conocer de forma parcial. Así ocurre con el *Länderkonzept* introducido en 1992 por Alemania, que son confidenciales, pero se elaboran resúmenes para las negociaciones con el país receptor y las demás agencias. De hecho estos documentos dedican un apartado específico a la coordinación con otros donantes.<sup>65</sup> Tampoco el Reino Unido publica sus *Country Programs* tan sólo da a conocer versiones breves que no permiten conocer su desarrollo práctico.<sup>66</sup>

Los pequeños y medianos donantes han adoptado una política de doble concentración sectorial y geográfica. La concentración no sólo contribuye a mejorar la eficacia gracias a un mejor conocimiento mutuo, sino que además permite aumentar el impacto de la cooperación propia en un determinado país receptor. Sin embargo, todos los países mantienen algunas áreas especiales abiertas a todos los PVD en temas que consideran prioritarios; esto incluye normalmente la Ayuda Humanitaria, pero también algunos sectores más novedosos, como población, género o medio ambiente. La introducción de nuevos y diversos sectores

---

<sup>64</sup> Con especial referencia a la UE, dado que se trata de un estudio sobre la eficacia de la ayuda de los Estados miembros, CLAUS, B., 1989, *op. cit.*, p. 35.

<sup>65</sup> OCDE-CAD, Germany, Development Co-operation Review Series, núm. 29, París, 1998, p. 17.

<sup>66</sup> OCDE-CAD, 1997, United Kingdom, *op. cit.*, p. 27.

prioritarios que se superponen en los planes de los donantes y la ausencia de mecanismos precisos para hacerlos efectivos han suscitado dudas sobre su credibilidad y la capacidad para llevar los objetivos a buen término; por ello se pide mayor precisión en el enunciado de los objetivos y que se establezcan prioridades por actividades.<sup>67</sup>

La concentración sectorial y la precisión de los objetivos parece una buena herramienta para lograr una coordinación de los diferentes donantes basándose en un plan nacional y a una especialización que debería basarse en la capacidad y la experiencia de cada donante. Ésta es, en parte, la idea que inspira la estrategia que el CAD propone en su documento programático de 1996<sup>68</sup> en el cual se enuncian objetivos precisos cuantificables que deben aplicarse país por país. El paso previo a ésta propuesta de concertación lo encontramos en los programas destinados a financiar las políticas de ajuste estructural que lidera el FMI y ésta es la línea que siguen las nuevas propuestas lanzadas por el Banco Mundial.<sup>69</sup>

## 2.2.5. Función consultiva

La existencia formal de órganos consultivos externos que recojan la opinión de sectores ajenos a la propia Administración incorporándolos al proceso de toma de decisiones depende en gran medida de la forma como cada sociedad se relaciona con sus instituciones<sup>70</sup> y el papel que se atribuye al Estado.<sup>71</sup> En los países con una cultura política corporativista, en los que el papel del Estado está muy vinculado a las políticas de cohesión social, la participación ciudadana es mucho mayor y se inserta en el proceso ordinario de gobierno. Los países con una cultura más cercana al ideario liberal son más reticentes a crear estructuras estables y prefieren fórmulas informales.<sup>72</sup> En el ámbito de la cooperación para el desarrollo, la creación

---

<sup>67</sup> COX-HEALEY-KONING, 1997, *op. cit.*, p. 30. De hecho en Dinamarca, donde se han elaborado numerosos planes sectoriales se ha llegado a una cierta «fatiga del papel» dada la dificultad de poner en marcha dichas políticas sin una mayor coordinación de los donantes. OECD-CAD, 1999, *Denmark*, *op. cit.*, p. 26.

<sup>68</sup> El mencionado «Shaping to the XXI Century».

<sup>69</sup> Véase capítulo 3.2.

<sup>70</sup> KISS, A., 1993.

<sup>71</sup> ROPER, L., 1994.

<sup>72</sup> KOOIJ, A. y R. MEVIS, en p. 135, *Cooperation of Advisory Structures for Development Cooperation Policy. A survey in Seventeen European Countries*, National Advisory Council for Development Cooperation- NAR, Ministry of Foreign Affairs, *The Netherlands*, segunda edición, noviembre de 1995, definen como mecanismos formales aquellos «that are installed by the Government and that have the explicit mandate to advise the Government, through one of his Ministers, of matters of development cooperation policy». La existencia de

de los primeros órganos consultivos estuvo vinculada a la puesta en marcha de las primeras estructuras administrativas encargadas de dicha política y en buena medida trataban de contribuir a su fortalecimiento y a proporcionarles cierto grado de autonomía frente a otras ramas de la acción gubernamental más consolidadas.<sup>73</sup> Por ello, con posterioridad, una vez robustecida su identidad propia, algunas de estas estructuras declinaron y llegaron a desaparecer, como ocurrió en Holanda, Noruega y Bélgica.

En los países escandinavos es común una fórmula que contempla una estructura doble: por una parte, un comité consultivo de composición muy amplia,<sup>74</sup> tanto por el número de miembros como por su procedencia, que comprende todos los grupos sociales con interés en los temas de Desarrollo y que se ocupa fundamentalmente de las líneas políticas y estratégicas. Por otra parte, existe una junta de carácter más restringido, pero compuesta también por expertos y practicantes de la cooperación para el desarrollo, la cual se adentra en aspectos de programación, incluyendo en algunos casos el control de la decisión de financiar aquellos proyectos que superen una determinada cantidad. Este último tipo de comités funciona como una plataforma de discusión sobre borradores de proyectos o programas. Su función es contribuir a la elaboración y mejora de las políticas y por ello las consultas se realizan con cierta frecuencia (entre seis y ocho veces al año) y con carácter previo a la redacción final de los textos que después pasan al Parlamento, incluyendo el presupuesto y el informe anual. Sus recomendaciones no se publican en forma escrita a modo de dictámenes, sino que aparecen después incorporadas a las propuestas gubernamentales en caso de haber llegado a un consenso. En ocasiones se encargan de realizar estudios o informes sobre determinadas materias recibiendo para ello financiación por parte de la Administración.

En una zona intermedia, Alemania también cuenta con un comité consultivo, compuesto por veinticinco expertos (académicos y prácticos) que emite dictámenes sobre todos los aspectos relacionados con la cooperación, bien a petición del ministerio, bien a iniciativa propia. Éste se

---

estos mecanismos no impide que puedan haber otros de carácter informal que influyan en la elaboración de políticas.

<sup>73</sup> *Ibid.* p. 142.

reúne únicamente tres veces al año, pero prepara las sesiones plenarias en comisiones que cuentan con un apoyo logístico de secretaría pagado por el Ministerio de Cooperación (BMZ). También gracias a la financiación de éste, se convocan anualmente uno o dos simposios abiertos a una amplia participación.

Otro modelo de órganos consultivos es el que existe en Italia o Austria con una composición relativamente restringida, consistente en representantes gubernamentales, representantes del sector privado lucrativo y no lucrativo, sindicatos y académicos. Se reúnen con muy poca frecuencia para emitir dictámenes formales sobre textos ya casi ultimados y a punto de pasar al Parlamento. Sus decisiones no son vinculantes, pero a pesar de ello, la presencia gubernamental se asegura una mayoría mediante alianzas simples, aunque las discrepancias pueden expresarse en forma de votos particulares. En Italia, a partir de 1993 se crearon grupos de trabajo específicos para tratar diferentes materias con la finalidad de adquirir una mayor influencia en la nueva etapa abierta tras la crisis y reforma de la política de cooperación.

Mientras en los dos primeros modelos se pone el acento en la función asesora del órgano consultivo y se otorga especial atención a los conocimientos técnicos de los miembros del consejo, en los últimos mencionados predomina el carácter político, aunque las barreras entre ambas funciones no son nítidas.<sup>75</sup> Así, el estudio comparado de KOOIJ y MEVIS sobre los mecanismos de consulta de los países europeos distinguía entre dos grandes categorías: una, en la que prevalece la función primordialmente *consultiva* (Dinamarca, Italia, Austria y Finlandia), cuyo papel es informar a la Administración y a los parlamentarios directamente gracias a su presencia en las deliberaciones, y otro en el que predomina la función *asesora* y

---

<sup>74</sup> Especialmente amplio es el Comité danés con setenta y cinco miembros, elegidos entre parlamentarios, comités de solidaridad, ONGD, periodistas, empresarios, representantes de sindicales obreras y agrarias, cooperativas, universidades, etc.

<sup>75</sup> RODRÍGUEZ-CARMONA, A. y P. RUIZ, Elementos para una reforma del Consejo estatal de Cooperación al Desarrollo, Serie Avances de Investigación, núm. 6, IUDC-UCM, 199???.

actúa con mayor independencia. Según estos autores, la diferencia entre unos y otros es poco clara y evoluciona con el tiempo.<sup>76</sup>

A pesar de que la existencia de órganos consultivos es lo más habitual, algunos países son tradicionalmente reticentes al establecimiento de estructuras formales. Así, en Reino Unido, país en el que las organizaciones no gubernamentales caritativas tienen prohibida la actividad política, no existen órganos consultivos estables, aunque se recurre ampliamente a la consulta con expertos en diferentes ámbitos. Más refractaria al sistema de consultas ha sido la Administración francesa, donde a la falta de tradición en el recurso a la asesoría externa se unía la extrema complejidad y dispersión de la autoridad encargada de programar y ejecutar la política de cooperación y los fuertes intereses políticos existentes. Sin embargo, la reforma propuso abrir el debate a todos los actores y constituir el Alto Consejo de la Cooperación en el que participen los representantes de la sociedad civil.<sup>77</sup>

Según concluyen KOOIJ y MEVIS, en la actualidad los órganos consultivos tienen una importante función a cumplir en el terreno de la coherencia de políticas, actuando de intermediarios entre el gobierno y la comunidad científica.<sup>78</sup> Sin embargo, apuntan una serie de recomendaciones para que puedan realizar dicha labor de manera más efectiva: es necesario garantizar una mayor independencia con respecto a la Administración y la atribución de una secretaría permanente con un presupuesto propio. También resultan convenientes el establecimiento de unos procedimientos formales, la publicación de los informes y estudios que realicen e igualmente se señala la conveniencia de separar la función consultiva de la asesora. Finalmente el informe señala que la falta de homogeneidad supone un obstáculo para el establecimiento de mecanismos de cooperación entre las actuales estructuras; ello, sin embargo, no impide el inicio de contactos e intercambios que permitan avanzar hacia una mayor coherencia de las políticas de todos los donantes.<sup>79</sup>

<sup>76</sup> KOOIJ, A. y R. MEVIS, 1995, *op. cit.*, pp. 137-38.

<sup>77</sup> GAULME, F., p. 114, «Les nouvelles orientations de l'aide publique au développements», *Afrique Contemporaine*, núm. especial, 4º trimestre, 1998, pp. 101-126.

<sup>78</sup> KOOIJ, A. y R. MEVIS, 1995, *op. cit.*, pp. 137-38.

<sup>79</sup> *Ibid.* p. 146.

### **2.3. La coordinación interna en el ámbito de la dirección ejecutiva**

En el ámbito de la dirección ejecutiva se pueden distinguir cinco aspectos que condicionan en gran medida la eficacia de las políticas bilaterales: la opción de mantener una unidad o una pluralidad de órganos encargados de ejecutar la política de cooperación; los mecanismos de coordinación entre las diversas entidades con competencias en el campo de la cooperación; el régimen de gestión presupuestaria; la gestión de personal y la relación con las administraciones subestatales que realizan acciones de cooperación y que se engloban dentro de la llamada cooperación descentralizada.

#### **2.3.1. Unidad/Pluralidad de ejecución**

Este es quizás uno de los aspectos más debatidos de la organización de la ayuda, uno de los más complejos y donde son mayores las diferencias entre donantes. La decisión básica consiste o bien en establecer una estructura administrativa única encargada de la dirección ejecutiva de todos los tipos e instrumentos de cooperación, o bien en separar las diferentes modalidades en estructuras especializadas para cada uno. En favor de la unidad se alega la necesidad de dotar de coherencia y complementariedad a los diferentes tipos de ayuda, que son así coordinados por una sola dirección. Igualmente se señala que la concentración dota de mayor independencia al conjunto y permite evitar la subordinación de los instrumentos financieros a intereses ajenos a los objetivos de desarrollo, al tiempo que contribuye a potenciar la transmisión de la experiencia acumulada en los diferentes sectores de la Administración.<sup>80</sup>

A pesar de ello, son una minoría los países que han optado por la unidad de gestión<sup>81</sup> y la mayoría mantiene, al menos, una estructura doble, que separa la cooperación no reembolsable (donaciones) de la cooperación financiera (préstamos) en dos estructuras separadas, e incluso en algunos casos la fragmentación es todavía mayor. Estas diversas estructuras pueden estar subordinadas a una sola unidad de dirección política - estratégica (un ministerio o una

---

<sup>80</sup> COX-HEALEY-KONING, 1997, *op. cit.*, p. 16.

secretaría de Estado), o estar repartidas en diferentes ministerios, lo cual dificulta su coordinación y se traduce en un déficit de interrelación entre los diversos instrumentos.

Un de los ejemplos más clásicos del primer modelo de gestión separada es el de Alemania. La división procede de un antiguo reparto de la gestión de la ayuda entre el Ministerio de Hacienda y el de Asuntos Exteriores. Para evitar la descoordinación entre los dos tipos de cooperación citados se creó el Ministerio de Cooperación (BMZ) y se integraron en él dos entidades paraestatales ejecutivas: el KfW, encargado de la Cooperación Financiera<sup>82</sup> y el GTZ para la Cooperación técnica y junto a ellas otras organizaciones menores de carácter más específicas. Este modelo tiene el mérito de contar con agencias especializadas muy poderosas, bastante autónomas y con gran flexibilidad de maniobra, lo cual facilita la participación de otras instituciones públicas y privadas en la fase de implementación. Estas características, unidas al mantenimiento de una dirección política centralizada, permiten conjugar la consistencia del conjunto con la especialización.<sup>83</sup> El inconveniente más grave de esta separación institucional es la dificultad para coordinar las acciones que realizan las diferentes agencias, especialmente cuando se trata de establecer formas globales de cooperación sobre la base de programas<sup>84</sup> que exigen una mayor integración de los instrumentos.

Todavía más problemática resulta la coordinación cuando esta división está repartida entre dos o más ministerios. El reparto suele consistir en atribuir la Administración de las donaciones al Ministerio de Asuntos Exteriores, o al Ministerio de Cooperación, si se diera el caso, mientras el Ministerio de Hacienda se ocupa de la gestión los créditos concesionales. Esta doble

---

<sup>81</sup> Dinamarca, Australia, Holanda, Italia y Nueva Zelanda eran los únicos según *The reality of Aid*, ICVA, Action Aid Eurostep, junio de 1993, pp. 48-49. A ellos se ha unido el Reino Unido que ha concentrado toda la gestión en la Secretaría de Estado de cooperación Internacional.

<sup>82</sup> Éste se encarga tanto de los préstamos comerciales como de los préstamos de cooperación, pero en la concesión de éstos aplica los criterios establecidos por el Ministerio de Cooperación.

<sup>83</sup> COX-HEALEY-KONING, 1997, *op. cit.*, p. 16.

<sup>84</sup> Como se ha señalado, el Ministerio (BMZ) surgió para resolver este problema, sin embargo, observa LEMBKE, C., en cualquier caso se necesita un complejo sistema de relaciones: entre las dos agencias, entre cada una de las agencias y el BMZ y entre el GTZ y las organizaciones ejecutoras públicas y privadas, p. 289, lo cual implica mucha energía que se pierde en balances y controles. Véase CLAUS, B., M. HOFMAN, H. H. LEMBKE, W. ZEHENDER, 1989, *op. cit.*, p. 9. Sin embargo, desde comienzo de los años noventa se han incrementado las

división se da en países como Suiza o Japón, y en cierto modo en Finlandia, donde el ministerio de Finanzas sólo se ocupa de los programas cofinanciados con el Banco Mundial.<sup>85</sup> En un número considerable de países participan un mayor número de ministerios, como el de Agricultura, para la Ayuda Alimentaria, Industria, Sanidad o Educación, que realizan determinados proyectos relacionados con sus competencias internas. En casos extremos, como Portugal, participan hasta dieciséis ministerios, multiplicándose así los problemas de descoordinación, que tratan de resolverse mediante los mecanismos que se examinan en el siguiente apartado.

Un caso particular era el francés, con una compleja estructura que combinaba una atribución según criterios geográficos, sectoriales y por tipos de instrumento. Así, el Ministerio de Cooperación se ocupaba de la política de cooperación con los países del área de influencia francesa mientras el MAE, además de encargarse de la coordinación del resto de ayudas, se ocupaba de la cooperación técnica con el resto de países y la multilateral destinada a organizaciones no financieras. La cooperación financiera con los demás PVD, así como las relaciones con los organismos internacionales financieros se encuadraban en el Ministerio de Hacienda (que gestiona más del 40% de la ayuda bilateral) y, finalmente, otros ministerios realizaban tareas concretas de cooperación técnica, normalmente a través de institutos especiales bajo su tutela. De toda esta compleja interrelación resultaba una «ausencia de coherencia manifiesta» que dificultaba, no sólo la gestión directa, sino también el diálogo con las instituciones internacionales.<sup>86</sup> La inclusión del Ministerio de Cooperación en el MAE ha simplificado el esquema pero no ha cambiado significadamente las funciones del Ministerio de Hacienda<sup>87</sup> ni de los otros ministerios.

### 2.3.2. Coordinación interministerial

---

relaciones entre el KfW y el GTZ y a finales de 1996 existen 142 proyectos conjuntos. OCDE-CAD, 1998, *op. cit.*, p. 20.

<sup>85</sup> Los problemas de coordinación serán diferentes según el peso que tenga cada ministerio en el conjunto del presupuesto de cooperación.

<sup>86</sup> NAUDET, J. D., 1995, *op. cit.*, p. 9.

<sup>87</sup> GAULME, F., 1998, *op. cit.*, p. 111.

Como señalábamos en el apartado anterior, cuanto más dispersa es la gestión de la ayuda, mayores son los problemas de coordinación entre los diferentes agentes que intervienen. Los conflictos más habituales suelen producirse entre el Ministerio de Hacienda, que gestiona los presupuestos generales, y los demás organismos, dadas las lógicas tensiones que provocan los intentos de los diversos ministerios por obtener fondos adicionales en concepto de cooperación internacional. En aquellos casos en que dicho ministerio es, además, el encargado de gestionar la cooperación financiera, resulta difícil conseguir que su distribución se subordine a los objetivos de la política de cooperación para el desarrollo en vez de instrumentalizarlos en favor de otros objetivos, legítimos, pero al margen de dicha política.<sup>88</sup>

Un método tradicional de coordinación es el de las Comisiones interministeriales, en que participan los responsables de todos los ministerios con competencias en materia de cooperación. Su función es establecer las orientaciones básicas de la política y contribuir a la armonización de los diferentes programas. Estos mecanismos fueron habituales durante los primeros años, pero con tendencia a desaparecer posteriormente<sup>89</sup> en la medida en que se establecía una dirección más centralizada. Por ello, no es casual que sobrevivan precisamente en los países donde, dada la gran dispersión de su gestión, tienen más problemas para coordinarla, como es el caso de Francia y Portugal. Su mayor utilidad consiste en el intercambio de información, ya que carecen de gran operatividad. Una explicación a su escasa efectividad es la ausencia de superioridad jerárquica entre sus miembros aunque tampoco es desdeñable el hecho de que los intereses de la cooperación normalmente ceden ante presiones de índole económica y política. Además, como suele tratarse de reuniones de alto nivel, las sesiones se celebran de forma muy espaciada, lo cual tampoco contribuye a potenciar su agilidad.

---

<sup>88</sup> Como señala ASSHOF, G., 1996, *op. cit.*, p. 28, si bien el fomento de las exportaciones es ... «un objetivo legítimo, no constituye una tarea propia de la cooperación, por lo que en el Parlamento y ante la opinión pública debería presentarse claramente como lo que es, una política diferente que, en el caso de ser necesaria, debe contar con recursos financieros propios».

<sup>89</sup> CLAUS, B., M. HOFMAN, H. H. LEMBKE, W. ZEHENDER, 1989, *op. cit.*, p. 42.

En los países donde el reparto de competencias es más limitado suele existir un órgano con jerarquía superior encargado de coordinar a los demás. En Alemania, por ejemplo, esa es la principal función del BMZ, aunque carece de una soberanía absoluta, pues en determinadas cuestiones debe a su vez coordinarse con otros ministerios que tienen más peso en una materia determinada como en el caso de los temas de refugiados, medio ambiente, deuda externa, comercio o tecnología. En aquellos países donde no existe un Ministerio de Cooperación la labor de coordinación recae, lógicamente, en el Ministerio de Asuntos Exteriores. En Canadá el Ministerio de Cooperación tampoco tiene todas las competencias, aunque CIDA, la agencia ejecutora gestiona el 80% de ODA. Para coordinar las actuaciones en el resto de entidades se establecen comités interdepartamentales para promover posiciones comunes en OI o para preparar eventos o conferencias internacionales. Otros comités funcionan con carácter más regular en cuestiones específicas. Sin embargo, la colaboración de CIDA con entidades autónomas como el Centro de Investigación para el Desarrollo Internacional (IDRC) o la Cooperación para el Desarrollo y la Exportación es escasa.<sup>90</sup>

Otras administraciones también han creado, con funciones más restringidas, órganos específicos para la coordinación, bien en determinadas áreas geográficas, bien para algunos instrumentos o exclusivamente para un determinado sector. Por ejemplo, en Francia se crearon los Comités Locales de Ayuda al Desarrollo (CLAD) en cada uno de los países ACP con la finalidad de armonizar la acción de todos los agentes e instrumentos franceses de cooperación. En otros países, como Bélgica, Finlandia o Japón, se ha establecido un comité interministerial dedicado a coordinar la ayuda financiera. También se han constituido en diversos países otros mecanismos con la finalidad de coordinar la intervención de diversos ministerios en el desarrollo de un programa específico, aunque suele tratarse de comisiones de carácter temporal. La proliferación de numerosos comités de coordinación para diversos instrumentos o sectores puede llegar a perjudicar los esfuerzos a favor de una mayor coherencia del conjunto de la política de cooperación.

---

<sup>90</sup> OCDE-CAD, Canadá, 1998, *op. cit.*, p. 66.

Finalmente, las nuevas tecnologías están aportando nuevos y sofisticados instrumentos cuya finalidad es aumentar el grado de información disponible, y de esta manera mejorar no sólo la coordinación sino también la transmisión de experiencias y lecciones aprendidas. Es el caso de las bases de datos establecidas, por ejemplo, en Reino Unido (PIMS) o Australia (AMS) y que, siguiendo su ejemplo, están proliferando en otros países. Dichas bases de datos contienen la información correspondiente a todos los proyectos finalizados y en curso, lo cual permite a los diferentes órganos implicados conocer que se está haciendo desde otras instancias administrativas y así buscar una mayor complementariedad.

### **2.3.3. Gestión presupuestaria**

Todos los organismos públicos están sometidos a un rígido sistema de control presupuestario. La disciplina presupuestaria pública significa no gastar ni más ni menos de lo presupuestado, pero esta rigidez no se adapta a las necesidades de programación de la cooperación para el desarrollo que debe adecuarse a situaciones cambiantes.<sup>91</sup> Sin embargo, los Parlamentos y los gobiernos suelen preferir la ayuda programada y atada a proyectos concretos, lo cual les permite un mayor control sobre el gasto. Esta disciplina condiciona un cierto síndrome de la obligación de gastar, ya que resulta difícil de defender la necesidad de unos fondos que no se ha podido utilizar.<sup>92</sup> La presión los gestores puede traducirse en una prisa excesiva por el desembolso y falta de atención a las condiciones necesarias para su efectividad. Para ello algunos donantes han ido introduciendo ciertas medidas de flexibilización.

Un caso particular es el de Estados Unidos, donde no existe un concepto presupuestario de AOD sino que la ayuda está dispersa en diferentes partidas de Exteriores, Agricultura, Defensa, etc., hasta quince departamentos.<sup>93</sup> La agencia de cooperación técnica USAID tiene

---

<sup>91</sup> La búsqueda de soluciones más flexibles para las necesidades de la cooperación conocida como *the pipeline problem*, pero es difícil de compatibilizar con el sistema público de control político y legal. Véase SULTZ, 1989, *op. cit.*, p. 373.

<sup>92</sup> HYUN-SIK CHAN y otros, 1999, *op. cit.*, p. 63.

<sup>93</sup> A consecuencia de la dispersión los datos estadísticos sobre la AOD de los Estados Unidos son deficientes. El CAD advierte que existen muchas lagunas y que su contabilización probablemente haría aumentar el volumen de AOD norteamericano aunque no de manera relevante, p. 64, OCDE-CAD, United States, 1998, *op. cit.*

que presentar los proyectos importantes y programas uno a uno ante el Congreso, por lo que es imposible calcular el volumen de AOD a priori. Cualquier modificación de cierta entidad debe ser notificada por anticipado al Congreso, que dispone de treinta días para comunicar su decisión. Sin embargo se permite que un compromiso aprobado durante un año fiscal pueda ser desembolsado posteriormente.

El régimen de aprobación presupuestaria anual sigue siendo el más común en todos los donantes, pero existe una tendencia a flexibilizar al menos determinadas partidas para adecuarse a la programación plurianual más indicada para las ayudas por programa que se desarrollan a medio y largo plazo. Lo más habitual es un régimen especial para la cooperación financiera, que permite establecer programas plurianuales o desembolsos posteriores al periodo anual. Así ocurre en Francia, donde ambos tipos de ayuda se gestionan por separado y sólo se permiten previsiones plurianuales para los gastos de inversión. En cambio, los gastos operativos, incluyendo toda la cooperación técnica, tienen un régimen anual. La legislación sueca permite que los fondos atribuidos a un determinado país y no gastados pasen al año siguiente.

En los países donde existe la posibilidad de establecer programas marco de financiación, la atribución de los créditos suele estar reservada a un órgano determinado, bien al Ministerio de Hacienda, bien a una comisión interministerial, al propio gobierno o incluso al órgano parlamentario. La atribución a uno u otro órgano se hace depender en muchas ocasiones del volumen del crédito del cual se trate. Es decir, conforme mayor es el gasto, mayor jerarquía debe tener la instancia encargada de decidir. Otros donantes, como Suiza, Dinamarca, Canadá o Alemania, aprueban programas plurianuales de dos, cuatro o cinco años que incluyen ambos tipos de cooperación (técnica y financiera) y que después se van ajustando anualmente según se desarrolla el curso del programa o en función de la disponibilidad de fondos existente.<sup>94</sup> En algunos casos, como en Bélgica, se da la posibilidad de acudir a determinados mecanismos de programación plurianual, pero limitada al contexto de un determinado

programa país.<sup>95</sup> En Japón no existe un presupuesto exclusivo de AOD, sino que se compone de una serie de agregados de varios ítems; el principal es el FILP (Programa de Inversión Fiscal y Préstamos), que se financia con préstamos procedentes de fondos de ahorro y de pensiones administrados por el MAE. En principio, las atribuciones no gastadas caducan con el año fiscal, pero puede concederse una autorización para traspasarla al año siguiente. En Alemania se permiten los compromisos para tres o más años para proyectos o programas concretos, aunque el monto global deberá atenerse a los presupuestos anuales y esto puede ocasionar dificultades cuando se producen recortes importantes.<sup>96</sup>

Otra de las cuestiones presupuestarias discutidas es la oportunidad de traspasar los fondos no gastados de una partida del programa de cooperación a otra, lo que no es práctica habitual, pero es una posibilidad que la legislación suiza admite en el caso de la Ayuda Humanitaria. Algo parecido ocurre en Japón, donde cada uno de los departamentos con competencias en cooperación tiene una ventanilla con su proporción correspondiente de AOD, pero, en caso de necesitarlo, pueden recibir ayuda de otros sectores del mismo ministerio. En el Reino Unido también se ha procedido a una flexibilización y es posible traspasar fondos de una línea a otra para un objetivo determinado salvo que ello suponga una importante distorsión de la estrategia y los objetivos aprobados. En varios países existe además un fondo de reserva para imprevistos.

#### **2.3.4. Personal**

La falta de cualificación del personal que gestiona la cooperación, así como su escasez han sido repetidamente señaladas por el CAD como una de las causas más habituales de disminución de la eficacia de la cooperación para el desarrollo. Para COX, HEALEY y

---

<sup>94</sup> Los recortes presupuestarios que aplicó el gobierno liberal canadiense tras las elecciones de 1993 supusieron también una reducción del horizonte presupuestario de cinco a dos años.

<sup>95</sup> Hasta 1993 el Fondo de Cooperación para el Desarrollo (FCD) belga podía traspasar los fondos no gastados en un periodo presupuestario al siguiente. Esta posibilidad le fue retirada precisamente para reforzar el control presupuestario, medida que fue criticada por la ONG por su efecto adverso para los países receptores. OCDE-CAD, *Belgium, Development Review Series*, núm. 23, París, 1997.

<sup>96</sup> OCDE-CAD, 1993, *op. cit.*, p. 40.

KONING existen en referencia al personal cuatro aspectos clave que condicionan la efectividad de la ayuda:<sup>97</sup>

- El número de personas empleado.
- Su composición y su cualificación.
- La relación entre el cuerpo general, los especialistas y los desplazados.
- La descentralización de responsabilidades en favor del personal de las delegaciones.

Aquí se tratarán sólo los tres primeros aspectos, ya que el último corresponde al punto 2.4.2. del siguiente apartado.

Con respecto al número, las revisiones periódicas del CAD acostumbran a revelar un déficit endémico en la inmensa mayoría de las administraciones, con la excepción destacada de Portugal, país en el cual, por el contrario se ha detectado una sobredimensión y un exceso de rigidez.<sup>98</sup> En referencia a la composición del personal, al situarse la cooperación para el desarrollo dentro del ámbito de la Política Exterior y en la mayoría de casos bajo la dirección del MAE, existe la tendencia a cubrir los puestos de trabajo y los cargos responsables en la materia con personal diplomático. Se trata de personal sin una formación específica en el tema, por lo que debe transcurrir un tiempo hasta que se familiariza con el ámbito específico de la cooperación. Esta situación se agrava por la frecuente rotación de este tipo de personal. En la mayoría de casos, su estancia en un destino no sobrepasa los dos o tres años, y además se ven muy condicionados por las posibilidades que un determinado destino les ofrece para la posterior evolución de su carrera.

En algunos países se combina la figura del diplomático con la de personal especializado estable que se ocupa de las labores más técnicas. Este personal especializado puede ser reclutado entre antiguos cooperantes que han adquirido experiencia trabajando con entidades privadas o antiguos funcionarios y representantes gubernamentales en organismos

---

<sup>97</sup> COX, HEALEY y KONING, *op. cit.*, 1997.

<sup>98</sup> OCDE-CAD, Portugal, Development Review Series, núm. 22, París, 1997, p. 19.

internacionales.<sup>99</sup> La reinserción de algunas agencias de cooperación independientes en el MAE ha acentuado la presencia de personal diplomático hasta el punto de haber eliminado las diferencias preexistentes.<sup>100</sup> En los casos en que la ayuda financiera se sitúa en el Ministerio de Hacienda, ésta suele ser gestionada por el mismo personal que se ocupa de los créditos comerciales sin recibir una formación específica para familiarizarse en los temas de Desarrollo.

Los recortes presupuestarios y la política de austeridad en materia de gastos administrativos durante la década anterior han frenado la iniciada tendencia hacia la profesionalización y cada vez es más aguda la tendencia a subcontratar consultoras externas o recurrir a contratos cortos de expertos capaces de cubrir las necesidades concretas de personal. Esto ocurre especialmente en el campo de la evaluación, pero también en algunas fases de planificación y gestión. Las niveles de contratación difieren de unos países a otros aunque existen aspectos que se reservan siempre al personal propio, como por ejemplo las negociaciones con el gobierno receptor.<sup>101</sup> Los contratados corresponden al perfil del técnico, mientras que los altos cargos suelen ser diplomáticos, con poca estabilidad en el puesto. La excepción viene de Alemania, donde el perfil diplomático es bajo y la estabilidad del personal alta; sin embargo, carece de suficiente personal desplazado en las misiones. En Países Bajos, Reino Unido y Suiza la proporción de contratados es especialmente alta, hasta el punto que, en este último país, fue necesario articular una autorización para poder sobrepasar la tasa general permitida en la Administración. Aunque la tendencia es relativamente reciente y no existen evaluaciones consistentes sobre la consecuencias de esta política de contratación en la eficacia de la ayuda, algunos datos apuntan problemas en referencia a la falta de control y supervisión de los agentes contratados y desplazados a las delegaciones.<sup>102</sup>

---

<sup>99</sup> Por ello, algunos países financian parcialmente la formación y reclutamiento de sus nacionales en estos organismos internacionales.

<sup>100</sup> Así ha ocurrido en Finlandia donde se ha suprimido la carrera de personal de cooperación y se ha integrado en la diplomática. OCDE-CAD, 1999, *Finland*, *op. cit.* p. 32.

<sup>101</sup> HYUN-SIK CHANG y otros, 1999, *op. cit.*, p. 48.

<sup>102</sup> COX-HEALEY-KONING, 1997, *op. cit.*, p. 28.

Dada la creciente importancia de la concentración de servicios externos la OCDE elaboró una guía de contratación que identifica una serie de factores a tener en consideración por parte de los donantes para una buena gestión de los contratos. Entre estas destacan: la necesidad de expresar las obligaciones del contratado en forma de resultados y no de actividades; mantenimiento de la responsabilidad de la administración frente a terceros; seguimiento atento; asignación mediante concurso competitivo abierto; mantenimiento de la capacidad técnica de diálogo entre contratante y contratado.<sup>103</sup>

### **2.3.5. Administración descentralizada**

El término Cooperación Descentralizada (CD) recibe un uso ambiguo que hace referencia a dos aspectos no siempre coincidentes: por una parte, se utiliza CD para referirse a un tipo de cooperación cuyo objetivo es fortalecer las instituciones civiles en los PVD.<sup>104</sup> Este concepto reposa sobre la noción de desarrollo participativo y parte del reconocimiento del papel indispensable de la sociedad civil para el éxito de los programas de Desarrollo. No es un nuevo instrumento sino un nuevo enfoque de carácter político; la participación supone reforzar el papel de nuevos actores capaces de contrarrestar poderes de tipo monopolístico como pueden ser el Estado, las empresas transnacionales o las élites dominantes. La CD no funciona según proyectos, sino según programas nacionales, que suponen un proceso de diálogo entre diferentes actores, tendente a crear asociaciones más complejas y coherentes. Es un enfoque holístico, ya que toda acción debe ir enmarcada en una política de ámbito nacional (o regional), y por tanto se trata de evitar el trabajo aislado e incitar al establecimiento de alianzas a escala local que respeten la independencia y el papel de cada uno.

Por otra parte, en la teoría y la praxis de la cooperación para el desarrollo en nuestro país, se aplica la denominación de CD a aquellas acciones de cooperación internacional que realizan las administraciones subestatales, es decir, gobiernos regionales y corporaciones

---

<sup>103</sup> PUMA, Best Practice Guidelines for Contracting Out Government Services, OCDE, París, 1996.

<sup>104</sup> El término aparece especialmente desarrollado en el ámbito comunitario, en un inicio ligado al Cuarto Convenio de Lomé IV, firmado en 1989.

locales.<sup>105</sup> Ambas nociones de CD tienden a fusionarse, tratando de generar sinergias entre los actores claves de la sociedad en el Norte y en el Sur, cada uno de los cuales juega su papel específico, pero buscando la complementariedad. La CD conlleva de forma intrínseca un conjunto de presupuestos necesarios para dotar de un fundamento sólido al proceso de desarrollo: respeto a los derechos humanos; democratización de toda la sociedad; autonomía organizativa; formación de capacidades humanas y técnicas; desarrollo de la sostenibilidad ambiental y social y actitud de no injerencia gubernamental. Para avanzar en todos ellos, deben establecerse vías que permitan consensuar los roles específicos de cada uno de los actores y clarificar cuál es su función primordial.

En principio, la cooperación para el desarrollo, como parte de la política exterior del Estado, se considera una prerrogativa del gobierno. Sin embargo, en las últimas décadas se han ido incrementando el número de iniciativas por parte de las mencionadas entidades subestatales y locales de tal manera que sus aportaciones han venido a sumarse a los presupuestos de AOD en concepto de Cooperación Descentralizada. Si en un principio fue discutida su legalidad y después simplemente tolerada, en la actualidad se puede decir que la CD ha adquirido carta de naturaleza propia. En Bélgica, tras la reforma constitucional de 1993, se autorizó a las tres comunidades regionales a negociar y concluir tratados internacionales «sobre la base del principio general de las propias autonomías»<sup>106</sup> y también la constitución alemana permite a los *Länder* concluir acuerdos internacionales con el beneplácito del gobierno federal.<sup>107</sup> Por otra parte, en Francia, el Acta de la República para la Administración territorial de 1992<sup>108</sup> autoriza a las autoridades locales a concluir acuerdos de cooperación con otras corporaciones en el extranjero, dentro del ámbito de sus competencias y con sujeción a los compromisos internacionales de Francia.

---

<sup>105</sup> Como señala RHI-SAUSI, J. L., en «El papel de las administraciones descentralizadas en la cooperación al Desarrollo de la UE» *Revista española de Desarrollo y Cooperación*, núm. 0, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Madrid 1997, pp. 47-58. «Esta definición es considerada limitada y es denominada cooperación horizontal, porque hace referencia solamente a las relaciones entre organismos homólogos: unidades territoriales u organismos profesionales, sin adoptar una relación global entre comunidades». En este sentido, cita a la autora italiana IANNI, V., *Guida a la cooperazione decentrata*, Movimondo Roma 1995, p. 55.

<sup>106</sup> Artículo 68 de la Constitución de 1993.

<sup>107</sup> Artículo 73 de la Ley Fundamental. Además, tras el acuerdo de Lindau de 1957, los *Länder* deben participar en las negociaciones de tratados internacionales que versen sobre materias de su competencia exclusiva.

Superadas las incógnitas sobre su legitimidad, hoy la cuestión principal consiste en buscar las vías de coordinación entre las actividades de dichas entidades y las del gobierno, de manera que se respete la unidad de acción exterior sin afectar a la autonomía de aquéllas. Se hace necesaria la creación de mecanismos de concertación, en los cuales se clarifiquen los objetivos y el tipo de acciones a realizar por cada uno conforme a los programas. De otra manera la dispersión genera pérdida de recursos, sobre todo cuando éstos son escasos, como ocurre en las pequeñas corporaciones locales. Algunos donantes ya han establecido mecanismos formales para concertar criterios y principios de acción comunes que faciliten entablar vías de colaboración. En Italia, donde la estructura del Estado tiende a una cierta descentralización, los gobiernos regionales y municipales han establecido cauces separados; desde 1993 existe el Observatorio Internacional sobre la Cooperación para coordinar las actividades de las regiones y las del gobierno del Estado, pero además existe un Fórum italiano de las ciudades para la cooperación descentralizada en el cual pueden participar aquellos municipios que tienen en marcha programas de cooperación para el desarrollo. En cambio en Francia, donde la Administración es mas centralista, existe una sola Comisión nacional de cooperación descentralizada para fomentar la colaboración entre los autoridades locales francesas.

Adicionalmente a la existencia de estos mecanismos de consulta, las regiones y municipios paulatinamente han comenzado a participar en programas gubernamentales, e incluso comienza a ser frecuente que el gobierno financie proyectos o programas surgidos de iniciativas locales. En Francia, el Ministerio de Asuntos Exteriores y el de Cooperación crearon una oficina conjunta de apoyo a la cooperación descentralizada, que puede financiar hasta el 50% de las acciones propuestas por autoridades locales francesas.<sup>109</sup> Igualmente, Japón trata de impulsar la participación de corporaciones locales en la

---

<sup>108</sup> OCDE-CAD, France, Development Review Series, núm. 21, París, 1997, p. 39.

<sup>109</sup> En la actualidad acepta iniciativas de autoridades locales de algunos países del Sur, especialmente del norte de África. OCDE-CAD, France, 1997, *op. cit.*, p. 39.

cooperación descentralizada, especialmente en aquellos programas relacionados con el desarrollo local e institucional.

A pesar de este paulatino acercamiento, subsiste por parte de las entidades subestatales el temor a que la concertación suponga el establecimiento de mecanismos de control. Uno de los aspectos claves en el debate es la necesidad de coordinar las actividades concretas de autoridades y representantes públicos de diferentes administraciones procedentes de un mismo país donante en un determinado país receptor. El objetivo es evitar que se genere confusión entre las comunidades receptoras, ya que a éstas a menudo les resulta difícil distinguir la cooperación del gobierno de la de otros actores subestatales.<sup>110</sup> Francia estableció los Comités Locales de Ayuda al Desarrollo (CLAD) en cada uno de los países ACP, pero la existencia de un órgano específico no es lo habitual y en principio son las embajadas las que asumen las labores de coordinación para mantener una unidad de representación y establecer los contactos oficiales. Uno de los puntos conflictivos que conviene clarificar consiste en determinar si para el establecimiento de relaciones oficiales basta con que las entidades subestatales informen al gobierno o si precisan de una autorización expresa.

---

<sup>110</sup> Como señalan CLAUS, B. y H. H. LEMBKE, es difícil para los receptores distinguir entre una y otra, 1989, *op. cit.*, p. 287.

## **2.4. La coordinación interna en el ámbito de la gestión operativa**

El último de los tres ámbitos propuestos en los que las diferentes concepciones en la organización de la cooperación internacional actúan como obstáculo para la coordinación entre donantes es la fase de implementación. Cabe destacar al respecto cuatro aspectos claves: la metodología de gestión de proyectos; el grado de autonomía de las oficinas exteriores; la implementación mediante agentes externos e independientes y los sistemas de evaluación.

### **2.4.1. Gestión de proyectos**

El diseño y gestión de proyectos quizá sea uno de los temas más estudiados en relación a la eficacia de la ayuda. Desde hace varias décadas los donantes con mayor tradición fueron incorporando procedimientos de gestión e introduciendo normas de conducta, dando lugar a la elaboración de manuales completos. Éstos recogen las diferentes fases de ejecución que forman el denominado ciclo de gestión del proyecto, el cual comprende: identificación de los objetivos; la formulación adecuando los recursos y los resultados a los resultados esperados; la aprobación por parte de los órganos responsables; la implementación efectiva; el seguimiento y, al final, la evaluación de los logros. Este último aspecto se tratará por separado en otro apartado de esta sección porque abarca más allá del proyecto.

En la actualidad la mayoría de donantes aplica un ciclo del proyecto basado en el enfoque del marco lógico (EML), recomendado por el CAD,<sup>111</sup> al que se han ido incorporando los donantes más recientes, como Italia, Austria o Irlanda. Éste es un método de planificación y gestión en el que se analizan los objetivos atendiendo a diferentes hipótesis que permiten apreciar los riesgos que pueden afectar a la vida y sostenibilidad de un proyecto. A pesar de las claras analogías entre todos los procedimientos, subsisten algunos aspectos diferenciales en las diversas fases del ciclo. En la fase de identificación, en teoría todos los donantes sostienen la importancia de la participación del país receptor, e incluso, si es posible, del grupo destinatario; en la práctica, sin embargo, no todos tienen una aproximación tan

---

<sup>111</sup> CAD, 1992, *op. cit.*, p. 38.

participativa, si bien es cierto que va introduciéndose progresivamente.<sup>112</sup> Estados Unidos cuenta con un sistema específico para la identificación de proyectos en el ámbito de la Seguridad Alimentaria en África, el *Famine Early Warning System* (FEWS). Se trata de un sistema de recogida de información en el que participan diversos centros de investigación, cuya función es prever, a través de indicadores geográficos, climáticos y demográficos, el peligro de una crisis alimentaria para poder disponer de medidas preventivas necesarias.<sup>113</sup>

En algunos países, como Alemania, Dinamarca o Países Bajos, se aplica un test de viabilidad previo a la formulación definitiva del proyecto. Junto a la viabilidad técnica y económica, el test en cuestión incorpora un análisis sobre su capacidad de contribuir a los objetivos estratégicos básicos y muy especialmente a la reducción de la pobreza, la igualdad de género o la conservación del medio ambiente. En 1995 USAID introdujo un nuevo ciclo del proyecto basado en la planificación estratégica en base a resultados. Esta se aplica desde la planificación hasta la evaluación e implica una recogida de datos sistemática de indicadores que se integran en el *New Management System* (NMS) y sirven para una revisión continua de la marcha del proyecto o programa. Tras un informe sobre el procedimiento por parte del Auditor general<sup>114</sup> también la agencia canadiense, CIDA, introdujo en mayo de 1996 un nuevo proceso de gestión, el *Policy on Results-based Management*, que plantea una orientación del proyecto hacia la consecuencia de los resultados desde su misma concepción como método para incrementar la eficiencia y garantizar la obtención de los objetivos. Aunque la experiencia aun es temprana, se han observado algunas dificultades en la aplicación de éste método que exige introducir flexibilidad y incrementar la participación de los agentes locales.

Para la formulación definitiva, los Países Bajos, Alemania, Francia y Dinamarca, cuentan con unas guías específicas que incluyen estrategias sobre género y medio ambiente; sin embargo,

---

<sup>112</sup> Sobre la participación del receptor y la identificación y gestión. Véase *infra*, apartado 3.1.2.

<sup>113</sup> OCDE-CAD, United States, 1998, *op. cit.*, p. 42.

<sup>114</sup> Véase el apartado sobre evaluación, punto 2.4.4.

son pocos los instrumentos previstos para medir su efectividad o el impacto final.<sup>115</sup> Uno de los instrumentos más completos de la Guía de Procedimiento de la Ayuda (GAP) elaborada en el Reino Unido que abarca todos los procedimientos y sistemas de gestión.<sup>116</sup> Pero además, este país ha elaborado una guía específica de Análisis social en los Países en Desarrollo que es usada en los programas de formación de otras agencias donantes.<sup>117</sup>

En el momento de la aprobación es cuando se producen las mayores diferencias, pues es posible hallar; desde donantes que permiten la aprobación de los pequeños proyectos por parte de las misiones en el terreno, hasta los que exigen que sea el propio gobierno quien lo apruebe, pasando por procedimientos en los que participan comités técnicos relativamente independientes. En Italia, tras los problemas de gestión registrados en la década pasada, se instauró un doble procedimiento según el cual el proyecto, antes de pasar al comité de dirección compuesto por los ministros responsables en materia de cooperación, debe pasar por un comité técnico compuesto por cinco expertos que aplican estrictamente los principios del CAD y el marco lógico.

Respecto a la fase de implementación, COX, HEALEY y KONING señalan que aspectos fundamentales condicionan la eficacia del proyecto:<sup>118</sup>

- Su capacidad para responder a las necesidades básicas locales y permitir un proceso participativo a lo largo de toda la acción.
- La flexibilidad para adaptarse a los cambios que vayan produciéndose.
- El fortalecimiento de las instituciones locales, que serán las encargadas de su futuro sostenimiento
- Asegurarse de que la opción escogida sea la menos costosa y la más eficaz, es decir lo más eficiente.

---

<sup>115</sup> COX, HEALEY y KONING, 1997, *op. cit.*, p. 49.

<sup>116</sup> La versión de 1994 tenía cuatro volúmenes y fue valorada como ejemplar en la última revisión del CAD, *United Kingdom*, 1997, *op. cit.*, p. 34.

<sup>117</sup> *A Guide to Social Analysis for Projects in Developing Countries*, ODA, Londres, 1995.

<sup>118</sup> *Ibid.*, pp. 43-44.

Haciéndose eco de estas constataciones, algunos países están adoptando medidas de rectificación: un ejemplo es el *process approach* que se ha adoptado en Irlanda y Reino Unido, que recoge una elaboración más flexible, basada en la participación local y en su contribución al fortalecimiento institucional. Este es un método especialmente indicado en los proyectos del sector social que precisan de mayor flexibilidad para adaptarse al desarrollo de las capacidades locales, un aspecto difícil de predecir *a priori*.

En la fase de seguimiento de la marcha del proyecto, se destaca como un elemento primordial la necesidad de integrar a las autoridades locales y los beneficiarios para incorporar su percepción sobre el desarrollo del proceso. Pero también en este aspecto se registran muchas diferencias entre los diversos donantes; Francia, por ejemplo, distingue entre los países prioritarios, donde las misiones asumen la mayor responsabilidad, y los demás, en los que se deja mayor margen de maniobra a la intervención local. Holanda decide caso por caso según la situación del país teniendo en cuenta la capacidad de gestión local, y en cambio, Reino Unido asume siempre la mayor parte de la responsabilidad. En cualquier caso, con excepción de Francia, la mayoría de donantes suele encomendar el seguimiento a personal contratado.

De otro lado, el estudio comparativo de COX, HEALEY y KONING extrae como consecuencia de sus observaciones que es mejor permitir participar en el seguimiento el personal operativo de la misión, y los autores se muestran partidarios de que estas actividades abarquen un campo multidisciplinar. Señalan también la necesidad de establecer mecanismos para averiguar si se efectúan las correcciones necesarias destinadas a solventar los problemas observados, tanto de tipo operativo como estratégico. Este último aspecto es precisamente uno de los puntos que presenta mayor debilidad en la mayoría de donantes. Finalmente, se aconseja la conveniencia de documentar todo el proyecto y de mantener una continuidad del personal para hacer más efectiva la retroalimentación, así como el establecimiento de una rotación entre el personal responsable del proyecto en la oficina central y el de las delegaciones<sup>119</sup> con el fin de fomentar una mayor comprensión mutua.

---

<sup>119</sup> *Ibid.*, pp. 46-47.

## **2.4.2. Oficinas exteriores**

Los diferentes grados de representación de las delegaciones nacionales en los países receptores y sus diversas atribuciones pueden ser también un obstáculo para la coordinación.<sup>120</sup> En general, se acepta que una representación demasiado débil obstaculiza la planificación y el contacto con los países beneficiarios y el CAD critica abiertamente el hecho que la falta de un diálogo permanente aumenta el peligro de una relación unidireccional (*donor given*).<sup>121</sup> Por ello se recomienda una descentralización creciente que refuerce el papel de las delegaciones en la fase de identificación y planificación y no la reduzca a las tareas administrativas, los contactos diplomáticos o la realización de informes.

Existen razones de peso para aconsejar que la localización de la implementación esté lo más cerca posible del lugar donde tiene lugar la acción del proyecto: en primer lugar está comprobado que muchos de los fracasos registrados proceden de la falta de conocimiento del medio en que debían llevarse a cabo las actividades por parte de los responsables del proyecto. En segundo lugar, la relación entre los responsables del país receptor y el personal desplazado del país donante es mucho más abierta y dialogante en los casos en que existe un contacto continuado. Finalmente, la cercanía permite adaptarse mejor a la situación política y cultural en que se desenvuelve la acción y a la sucesión de acontecimientos, siempre que se cuente con mecanismos suficientemente flexibles.<sup>122</sup>

Existen dos tipos básicos de representación: las delegaciones integradas dentro de las embajadas, que es el modelo más común y las oficinas especializadas externas, aunque generalmente estas también están en alguna medida ligadas a la embajada. Al aumento de la autonomía de las oficinas locales se opone lógicamente el Ministerio de Asuntos Exteriores, pero además éstas han resultado perjudicadas como consecuencia de la creciente restricción de los gastos, lo cual ha conducido al cierre de muchas delegaciones, incluso entre aquellos

---

<sup>120</sup> CLAUS, B., M. HOFMAN, H. H. LEMBKE, W. ZEHENDER, 1989, *op. cit.*, p. 66.

<sup>121</sup> ASSHOF, G., D+C, 1993, *op. cit.*, p. 27, también HYUN-SIK CHANG y otros, 1999, *op. cit.*, p. 47, abogan a favor de la descentralización.

donantes con mayor presencia exterior, como Estados Unidos, Canadá o Reino Unido. Este último mantiene varios tipos de estructuras (misiones, oficinas, secciones de embajada, oficinas regionales) dependiendo de la importancia de las actividades que realiza en un determinado país o región. La actual reestructuración de la cooperación británica ha conducido a un importante proceso de descentralización hacia las oficinas exteriores con la finalidad de evitar duplicidades y favorecer la participación de las autoridades locales en el proceso de identificación. El fortalecimiento de la representación exterior también opera a favor de una mayor presencia en los mecanismos locales de coordinación de donantes.<sup>123</sup>

En cambio en Canadá, tras un periodo de descentralización durante los años ochenta, las recortes presupuestarios condujeron a una recentralización y a una reducción considerable de su representación exterior. La retirada trata de compensarse con el uso de las nuevas tecnologías de la información para comunicarse con sus socios en los países beneficiarios, sin embargo tales tecnologías tienen importantes limitaciones. Otro mecanismo de sustitución es el establecimiento de unidades de apoyo a proyectos/programas compuestas por personal local que recibe formación temporal por parte de CIDA.<sup>124</sup> Estados Unidos también recortó los gastos de personal y procedió al cierre de delegaciones en algunos países,<sup>125</sup> pero esto no supuso una perdida de autoridad sino que, por el contrario, se reforzó el poder de decisión de las delegaciones bajo la plena autoridad del embajador. En la actualidad éstas no tienen que enviar información específica para cada proyecto; basta el Plan estratégico para cinco años y el Informe anual sobre resultados y solicitud de recursos. Los gestores locales aprueban, implementan y hacen el seguimiento de las actividades una vez dichos documentos han sido aprobados por la sede.

---

<sup>122</sup> COX-HEALEY-KONING, 1997, *op. cit.*, p. 25.

<sup>123</sup> OCDE-CAD, United Kingdom, 1998, *op. cit.*, p. 6.

<sup>124</sup> El informe del CAD critica que la reducción de las delegaciones se hiciera basándose exclusivamente en razones de costes, sin tener en cuenta su relación con la eficacia y expone sus dudas sobre las limitaciones de dicho sistema para la expansión del programa por ello recomienda más flexibilidad y mayor descentralización. OCDE-CAD, Canadá, 1998, *op. cit.*, p. 49.

<sup>125</sup> Los criterios para decidir el cierre fueron el aumento del nivel de renta del país, los malos resultados y la falta de actividades, aunque tampoco faltaban imposiciones políticas del Congreso, como en el caso de Pakistán, OCDE-CAD, United States, 1998, *op. cit.*, p. 29.

La separación de la gestión de la ayuda financiera y la técnica conlleva muchas veces la duplicidad en la presencia exterior. Por ejemplo, el GTZ y otras agencias de implementación menores alemanas mantienen oficinas propias gracias a un acuerdo entre el BMZ y el Ministerio de Asuntos Exteriores. Mientras este último se ocupa de los aspectos políticos, aquellas gestionan los aspectos técnicos.<sup>126</sup> Las embajadas organizan reuniones semanales de los directores de los principales proyectos de las diferentes oficinas, sin embargo el GTZ participa en las reuniones de donantes y con el país receptor de tal manera que aparece como el principal interlocutor. La confusión que crea esta duplicidad unido a los recortes presupuestarios están haciendo tomar en consideración la posibilidad de unificar en una sola oficina la representación exterior.<sup>127</sup> En el caso francés, la división sectorial también comporta una duplicidad.

A pesar de las reticencias y las restricciones presupuestarias mencionadas, la necesidad de descargar de trabajo a la Administración central fomentó la transferencia de una mayor responsabilidad a las embajadas, aunque concentrando el personal en unos pocos países prioritarios. La descentralización puede ejercerse en diversos niveles; es bastante habitual que las delegaciones desempeñen un importante papel en la fase de identificación y formulación de los proyectos, pero es mucho menos común la delegación de la facultad de aprobar proyectos por sí mismas al menos, hasta una determinada cantidad; éste es el caso de Estados Unidos y Reino Unido como se vio, pero también de Francia y Dinamarca, los países que tienen establecida una mayor descentralización en la toma de decisiones relativas a la financiación. En los tres primeros mencionados, la explicación de dicha situación proviene del gran conocimiento del terreno que suelen tener sus potentes misiones, pero en el caso de Dinamarca la descentralización fue una consecuencia posterior a un gran esfuerzo de planificación estratégica que actuó como precondición.<sup>128</sup>

---

<sup>126</sup> Resulta evidente que con ello se introduce una cuestión tan conflictiva como la distinción entre lo político y lo técnico; así lo advierte CLAUS, B. y H. H. LEMBKE, 1989, *op. cit.*, p. 299.

<sup>127</sup> OCDE-CAD, *Germany*, 1998, *op. cit.*, p. 27.

<sup>128</sup> OLSEN, *op. cit.*, p. 23.

En cambio, los gobiernos que no cuentan con representaciones fuertes mantienen una estructura de decisión muy centralizada, pero en la mayoría se están introduciendo medidas de flexibilización. Alemania inició la descentralización en 1996 como medio, no solo de mejorar la calidad de la ayuda si no también para aumentar la eficiencia y reducir costes.<sup>129</sup> La nueva estructura institucional se denomina «tandem»: se compone del director de la oficina exterior, que tiene autoridad sobre el personal expatriado y local, y el director regional en el ministerio, que decide la programación. El proceso no ha finalizado, pero ya se observa que el traspaso de responsabilidades no ha ido acompañado de un refuerzo del personal expatriado. Otro país que ha dado un giro hacia la descentralización es Países Bajos; la reestructuración de 1996 supuso una completa delegación de la gestión de los programas y los fondos a las embajadas, las cuales son encargadas además de conducir el diálogo con las autoridades locales. Con ello se supone que se incrementará la atención a las necesidades del país receptor y se facilitará la participación de las autoridades locales.<sup>130</sup>

#### **2.4.3. Coordinación con otros agentes ejecutivos**

Una de las tendencias claras de los programas de cooperación para el desarrollo es el aumento de la participación de diversas instituciones públicas y privadas no gubernamentales en la implementación de la AOD. La función de estos actores se deriva de un concepto de subsidiariedad que sostiene la conveniencia de hacer las cosas mediante el organismo más apto en cada caso concreto. Los primeros agentes privados que se introdujeron en las políticas de cooperación fueron las empresas, en gran parte ligadas a los intereses económicos nacionales. Posteriormente obtuvieron mayor protagonismo las ONG de desarrollo las cuales, tras adquirir experiencia propia de forma independiente, fueron estrechando paulatinamente los vínculos de colaboración con los gobiernos. Con los años ha ido aumentando el espectro de entidades participantes incluyendo universidades, servicios de consultoría, iglesias, fundaciones políticas y otras asociaciones que realizan diversos tipos de actividades. A primera vista, esta diversidad puede confundir y dar la impresión de

---

<sup>129</sup> Los objetivos eran: 1) incrementar la orientación al receptor 2) mayor conocimiento específico del país 3) mayor flexibilidad 4) mayor autonomía de decisión 5) mejor eficacia económica, OCDE-CAD, 1998, *op. cit.*, p. 21.

fragmentación, pero no es sino una manifestación de la pluralidad de estructuras que caracterizan a la sociedad de cada país.<sup>131</sup> En esta investigación se analiza tan sólo los dos actores más significativos; las ONGD y las empresas, ya que son las únicas que debido al peso específico de su presencia han dado lugar a un conjunto de normas, códigos de conducta y usos particulares.

Aunque la participación de las ONGD en tareas de tipo humanitario fue temprana, hubo que esperar a los años setenta para que comenzaran a ponerse en marcha los primeros mecanismos formales de colaboración entre ONGD y gobiernos. En la actualidad, el papel que desempeñan las ONGD con relación a las políticas de cooperación gubernamental es múltiple si bien cabe dividirlo en cuatro aspectos:

- En la fase de planificación estratégica y programación las ONGD participan en algunos órganos de consulta que se han creado y realizan funciones de *lobby* tanto frente al gobierno, como entre los grupos parlamentarios.
- Otra importante labor de las ONGD es la difusión de la política de cooperación entre la ciudadanía y la creación de opinión pública a su favor, al tiempo que da a conocer sus objetivos y resultados.
- Las ONGD reciben del gobierno subvenciones para cofinanciar los proyectos de Desarrollo que ellas han puesto en marcha, directamente o a través de sus contrapartes en los PVD.
- En otras ocasiones, las ONGD ejecutan programas o proyectos de Desarrollo gubernamentales y en ese caso actúan como agentes externos de implementación de la política de la Administración.

Los dos primeros aspectos mencionados han permitido un progresivo acercamiento de los discursos y la asunción de prioridades comunes (*The reverse agenda*) en el campo

---

<sup>130</sup> OCDE-CAD, Netherlands, 1997, *op. cit.*, p. 20.

programático, dentro del contexto global de las estrategias de cooperación. Ello ha repercutido favorablemente en los otros aspectos de planificación ya estudiados en apartados anteriores. Respecto a la implementación, en la actualidad una media del 10% del total de la AOD bilateral de los países del CAD se ejecuta a través de ONGD, aunque las diferencias son importantes entre unos países y otros; así cabe encontrar desde una cantidad casi inapreciable, en el caso de Portugal, hasta mas del 50% de la asistencia técnica bilateral canalizada a través de ONGD por Austria.<sup>132</sup> Estados Unidos, que en la actualidad canaliza alrededor de un 40% se ha propuesto el objetivo de llegar también al 50%.

Casi todos los gobiernos donantes han establecido programas de cofinanciación de proyectos de Desarrollo que realizan las ONGD, pero los esquemas de relación y las condiciones son muy diversos. El sistema más común es el de las convocatorias anuales de cofinanciación para proyectos concretos. Este procedimiento facilita el control del gasto pero complica la labor de las ONGD, porque con frecuencia no se adapta a las necesidades de financiación de los proyectos realizados en PVD. Por ello, en un buen número de países se han establecido programas plurianuales concertados con las organizaciones más experimentadas, o incluso otra modalidad todavía más flexible, los «acuerdos cuadro», que funcionan conforme a un sistema de evaluación externa *ex-post*.<sup>133</sup>

Otro de los aspectos en el que se observan diferencias es en referencia a los criterios de elegibilidad que se aplican a las ONGD para acceder a los fondos; en algunos países se establecen normas muy restrictivas que limitan a un ramillete el número de elegibles, mientras en otras el criterio empleado es amplio y se basa más en las garantías y la capacidad para realizar un proyecto en concreto que en aspectos formales. Uno de los aspectos importantes es la exigencia de que las ONGD tengan una cierta representatividad social e independencia

---

<sup>131</sup> CLAUS, B. y H. H. LEMBKE, 1989, *op. cit.*, p. 298. En referencia a la sociedad alemana, donde hay gran tradición de esa amplia participación.

<sup>132</sup> ZETTL, G. «La Cooperación al desarrollo en Austria» en VV. AA., Jornadas sobre Cooperación europea. Análisis y perspectivas de los programas de los países de la UE para el desarrollo de la UE, Vitoria-Gasteiz, 2-5 de diciembre de 1996 y 1997, publicaciones del Gobierno Vasco.

<sup>133</sup> Bélgica, Holanda, Suiza, Francia, Nueva Zelanda o Noruega son algunos de los países que poseen este tipo de sistemas.

económica; en Austria y en Japón, por ejemplo, resulta muy polémica la existencia de ONGD paraestatales o surgidas a instancia pública que participan en las convocatorias. Para evitar esta situación o la existencia de organizaciones completamente dependientes de la financiación pública, las administraciones exigen una aportación mínima de capital propio del 10-15% o bien señalan un porcentaje máximo del total del coste del proyecto como límite de su subvención o, a veces, una combinación de ambas cosas.

También difiere el modo en que se administra la convocatoria; mientras en algunos países se abren una o dos convocatorias al año con un plazo limitado para la presentación de solicitudes, en otros la convocatoria está abierta todo el año en tanto existan fondos. En ocasiones las líneas de financiación se multiplican hasta la treintena, como es el caso de Australia, cada una con sus objetivos, sus criterios y condiciones diferentes mientras, en el caso extremamente opuesto, Portugal no realiza convocatorias ni tiene procedimiento, sino que decide caso por caso. La necesidad por parte de las ONGD de conjugar estabilidad financiera e independencia, el exceso de control burocrático y las diferencias sobre los objetivos e intereses de las acciones de cooperación, crean tensiones en sus relaciones con la Administración. Para ello se han creado sistemas de concertación en los que se tratan los problemas del colectivo; a veces mediante mecanismos de tipo informal, otras de manera institucionalizada hasta el punto de que el gobierno financia personal dedicado a las tareas de coordinación.

Este acercamiento contrasta con la resistencia de las ONGD a proporcionar información acerca de sus actividades propias y su recelo ante las iniciativas de coordinación por parte de las autoridades, temiendo un exceso de dirigismo. Sin embargo, resulta imprescindible un mínimo de concertación con las representaciones diplomáticas en los países receptores que permita, cuando menos, ejercer las funciones consulares. Y es más que recomendable la transparencia y el acercamiento de criterios de actuación, ya que para la población receptora tampoco es obvia la distinción entre la ayuda oficial y la no gubernamental procedente de un mismo país y con ello pueden generar malentendidos.

Las ONGD tienen la posibilidad de participar a la par que las entidades comerciales en aquellos concursos públicos para la contratación de agentes encargados de la implementación de algunos proyectos gubernamentales o para la prestación de servicios en la gestión de la AOD. En esta modalidad, además de competir con criterios de mercado, las ONGD gozan de una menor autonomía, pero a cambio la financiación del coste del proyecto es del ciento por ciento. En otras ocasiones, los Estados acuden a las ONGD en situaciones que no permiten la actuación gubernamental directa; especialmente en los casos de la ayuda humanitaria, pero también cuando debido a la situación política no resulta conveniente el establecimiento de relaciones políticas entre los gobiernos y sin embargo se considera necesario cooperar con la población para que no sufra las consecuencias nefastas de un aislamiento internacional. Finalmente, en ocasiones, las ONGD que gozan de experiencia en un determinado PVD participan en la elaboración del programa país y se incorporan a éste con el objetivo de establecer sinergias.

La participación de la empresa, bien en los concursos de adjudicación para la ejecución de proyectos de Desarrollo, bien como suministradoras de materiales y equipos para la cooperación técnica, es antigua y común en la mayor parte de países donantes. Es un tipo de intervención controvertida, porque está muy ligada a los intereses comerciales nacionales; en primer lugar, porque la concesión financiera, tanto de donaciones como de créditos, se condiciona a la compra de productos procedentes del país donante, que no son necesariamente ni los más adecuados tecnológicamente ni los que tienen un precio más competitivo, con lo cual, no sólo resulta menguada la eficiencia de la ayuda, sino que pueden crearse dependencias contraproducentes. Este es uno de los aspectos más criticados por el CAD dentro del cual se concertó en 1992 un procedimiento de consulta destinado a evitar que los créditos concesionales sustituyesen a los comerciales.<sup>134</sup>

---

<sup>134</sup> DAC Report, 1993. El tema de la ayuda ligada se trató en el capítulo 2 al hablar de la concertación sobre la calidad de la ayuda.

Pero, además, también es habitual que los concursos de adjudicación de proyectos se limiten a agentes nacionales e incluso se producen adjudicaciones directas todavía más dudosas, con lo cual tampoco se permite al receptor beneficiarse de las ofertas del mercado internacional. Sin embargo, la promoción de la industria nacional está presente incluso en aquellos países que han mantenido una mayor línea de calidad de la ayuda y suele gozar del respaldo de una buena parte de la población, no siempre bien informada de las nefastas consecuencias que esta vinculación tiene en cuanto a la eficacia de la ayuda.<sup>135</sup> A su vez, la clase empresarial participa en muchos de los órganos consultivos que se han establecido y ejercen su influencia a través de importantes *lobbies* industriales y comerciales.

Cuando la ayuda reembolsable está situada en el Ministerio de Hacienda, los criterios comerciales de concesión de la ayuda son aún mayores y distorsionan su relación con el resto de la política de cooperación. En países como Japón la presencia empresarial es tan fuerte que tiene como resultado una influencia determinante en la localización de su ayuda. Para paliar las peores consecuencias de este tipo de prácticas, se aboga por la completa transparencia del proceso de adjudicación de las partidas crediticias y la apertura de los concursos de adjudicación al mercado internacional. Una modalidad intermedia es la ayuda parcialmente ligada que permite concursar a PVD en los concursos, pero no a otros países desarrollados.

Durante los últimos años, el papel de la empresa privada en la cooperación para el Desarrollo está siendo revitalizado, pero desde un enfoque diferente, haciendo hincapié en el valor de la iniciativa privada como motor para el desarrollo. Ello implica la potenciación del sector empresarial en los PVD y el establecimiento de lazos entre los agentes económicos de los países del norte y del sur. Son muchos los donantes que han creado agencias especializadas para promocionar este tipo de actividades (Alemania, Francia, Países Bajos y países

---

<sup>135</sup> Así por ejemplo en Dinamarca, país donde existiendo una política de cooperación de las más elaborada y participativa, existe un amplio consenso de la población para mantener la ayuda ligada. OCDE-CAD, 1999, Denmark, *op. cit.*, p. 15. En Alemania se ha reavivado el discurso sobre los posibles efectos benéficos de la ayuda en la economía nacional y se inició un estudio en 1998 para medir su impacto, OCDE-CAD, 1998, *op. cit.*,

escandinavos). Los tipos de funciones que realizan son muy diversas; fomentan la inversión extranjera y se encargan del asesoramiento para la obtención de fondos, del establecimiento de sistemas de garantías de inversiones, de la promoción de la inversión, del establecimiento de lazos comerciales entre Pymes, el establecimiento de *joint ventures* en PVD, así como el fomento de las exportaciones procedentes de dichos países. Para mejorar el tejido económico de los PVD, se apoya a la micro y pequeña empresa, se proporcionan formación empresarial y profesional, se fomentan los esquemas de ahorro y las cooperativas y se mejora la promoción de las exportaciones. En todas estas actividades es importante la participación de las empresas del norte exportando sus conocimientos y su experiencia.

#### 2.4.4. Evaluación

La evaluación ha sido uno de los puntos débiles de las políticas de muchos donantes, especialmente en aquellos cuya principal finalidad está dirigida a la consecución de objetivos políticos o económicos. La disminución del valor estratégico de la ayuda en el nuevo contexto internacional y la necesidad de justificar gastos en un periodo recesivo ha impulsado el refuerzo de los mecanismos de evaluación. La evaluación de resultados es prácticamente el único mecanismo para medir la eficacia de la AOD y también para mejorarlala. Desde 1994, el CAD lo considera uno de los aspectos centrales del debate sobre el Desarrollo y lo incluye como una sección específica en los informes periódicos que realiza cada cuatro años a los países miembros.

Se considera que la evaluación tiene dos propósitos básicos: establecer las bases para medir los resultados obtenidos y extraer lecciones para el futuro.<sup>136</sup> De ahí se derivan dos tipos básicos de evaluaciones: aquéllas que tratan de efectuar un juicio global sobre la acción (sumativas) y las destinadas a mejorar un determinado programa (formativas).<sup>137</sup> Cada uno

---

p. 14. En Canadá o Estados Unidos se mantiene la voluntad de mantener la ayuda ligada como un instrumento para conseguir el favor de la opinión pública hacia la Política de cooperación.

<sup>136</sup> MOSLEY, P., A simple guide to impact assessment for development economist, borrador presentado en el seminario «La eficacia de la Cooperación Internacional para el Desarrollo: evaluación de la ayuda» Universidad Internacional Menéndez Pelayo, del 27 al 31 de julio 1998, Santander, pp. 9 y 39.

<sup>137</sup> SECIPI, Metodología de evaluación de la Cooperación Española, Ministerio de Asuntos Exteriores, junio 1998, p. 41.

de los tipos tiene objetivos diferentes y por tanto también variaran los métodos que se utilizan. La evaluación puede, además, realizarse en diversos momentos, con carácter previo, durante, al final o con posterioridad, lo cual también implica un tratamiento diverso, aunque se trata de etapas que están interconectadas. En cualquiera de los casos se debe distinguir entre la simple evaluación financiera entendida como control del gasto público, que suele seguir un procedimiento legal estricto, de la evaluación de resultados con relación a los objetivos de Desarrollo. En este segundo sentido se diferencia entre: eficacia, eficiencia, sostenibilidad, impacto y relevancia.<sup>138</sup>

De acuerdo con SAMSET, FORSS y CRACKNEL se puede plantear una clasificación de los diferentes tipos de evaluación en atención a los objetivos que persiguen, distinguiendo tres niveles:<sup>139</sup>

- Evaluación de nivel político, que comprendería el análisis de los diversos tipos de ayuda y respecto a la consecución de los objetivos previstos.
- Evaluación de impacto y sobre proyectos y programas y sectores, centrándose en su relevancia, impacto y sostenibilidad.
- Evaluación de gestión y sobre la calidad y duración de las actividades y su eficiencia de costes.<sup>140</sup>

Cada uno de estos niveles requiere un tratamiento diferenciado y debería estar emplazado en diferentes niveles según el tipo de ayuda y el grado de descentralización de la gestión. Sin embargo, a grandes rasgos, se considera que la evaluación de nivel político tiene como destinatarios los órganos de planificación y programación, mientras que las agencias operativas están más involucradas en una evaluación del impacto, y las misiones, así como el receptor, serían responsables de la evaluación de gestión, aunque considerando también los análisis de impacto. En cualquiera de estos niveles debe buscarse un equilibrio entre la

---

<sup>138</sup> OCDE, Development Cooperation: Efforts and Politics of DAC Members, pp. 45-54, Rapport 1994, París, 1995.

<sup>139</sup> SAMSET, K., K. FORSS, B. CRACKNEL, «Evaluation systems when aid policies are changing», Project Appraisal, vol. 9, núm. 1, marzo de 1994, pp. 29-36, Inglaterra.

<sup>140</sup> En el libro sobre Metodología de evaluación ... de la SECIPI, 1998, *op. cit.*, p. 156, se les denomina evaluación estratégica, táctica y operativa, respectivamente.

participación de los interesados en la evaluación y un cierto grado de autonomía para mantener su credibilidad.<sup>141</sup>

La localización de las instancias de evaluación varía según la estructura de la Administración en la cual se inserta.<sup>142</sup> Sin embargo, hay dos cuestiones principales a tener en cuenta a la hora de analizarlas: la independencia de la unidad respecto a lo que evalúa y la diferenciación entre distintos tipos de evaluación.<sup>143</sup> Uno de los aspectos importantes es la existencia en la Administración de unidades específicas de evaluación que cuenten con personal especializado y estable, pero hay una pluralidad de opciones en cuanto a su organización. Se puede diferenciar entre tres sistemas:<sup>144</sup>

- *Centralizado y autónomo*, con una unidad independiente que coordina todas las evaluaciones y rinde cuentas al responsable político último.
- *Descentralizado e integrado*, con diversas unidades integradas en cada una de las diferentes unidades organizativas.
- *Mixto*, dividido entre una unidad central encargada de las evaluaciones temáticas y otras integradas en las agencias que se encargan de las evaluaciones intermedias y de gestión.

El primer sistema ofrece más garantías en cuanto a la independencia del órgano evaluador, pero tiene el riesgo de no ser capaz de integrarse en el sistema de retroalimentación, al no ser asumido como propio por las unidades operativas. En el segundo se gana en participación pero se pierde en credibilidad. Por ello, la mayoría de donantes ha optado por un sistema mixto en el que participan diversos actores, aunque varía el grado de concentración o dispersión. En Francia, donde la gestión de la Cooperación es multicéfala, cada unidad tiene su propia sección de evaluación y su propio sistema, lo cual dificulta el intercambio de información así como la posibilidad de tener una visión de conjunto y fomentar la

---

<sup>141</sup> SAMSET, K., K. FORSS, B. CRACKNEL, 1994, *op. cit.*, p. 35.

<sup>142</sup> *Ibid.* p. 31, señalan cómo el emplazamiento de las unidades de ayuda es variado incluso comparando estructuras organizativas similares.

<sup>143</sup> *Ibid.* p. 30.

<sup>144</sup> SECIPI, 1998, *op. cit.*, pp. 187 y ss.

retroalimentación. También Japón tiene diversas unidades de evaluación para cada agencia de implementación. En Dinamarca la unidad de evaluación se limita a preparar un plan de evaluación, encargar los informes a terceros y controlar los resultados de los estudios. En Finlandia, la unidad de evaluación encarga los estudios *in situ* a instituciones o firmas independientes, después instituciones universitarias especializadas realizan una síntesis basándose en unos modelos de referencia establecidos para la evaluación. También el BMZ elabora el plan anual que encarga a consultores externos, pero a este se unen las autoevaluaciones que hacen la GTZ y la KfW. Los informes del BMZ se envían a todos los órganos ejecutivos conteniendo las recomendaciones pertinentes y al cabo de un año se hace un seguimiento del cumplimiento que han recibido. La Oficina de Evaluación británica elabora el plan trianual basándose en los criterios de relevancia, replicabilidad, innovación y notable éxito u dificultades. Los informes son publicados aun cuando contengan consideración críticas. Junto a estos pueden elaborar otros informes la Oficina de Auditoría General y el comité parlamentario de Cooperación internacional.

Los Países Bajos distinguen entre una evaluación descentralizada, que es la que realiza las misiones sobre el terreno para la evaluación de proyectos concretos a través de las unidades operacionales, y una evaluación *ex-post* de carácter más genérico, dirigida a evaluar el impacto global. Para esta última, la inspección de Cooperación para el Desarrollo establece, de acuerdo con el ministerio, un programa de evaluación en el que también participan expertos externos y se realizan análisis por programa, por país o por sector. También Suiza distingue dos tipos de evaluaciones: una autoevaluación realizada por los propios participantes en el proyecto y una evaluación externa que analiza la consecución de los objetivos y es realizada por expertos. Ambas evaluaciones están interconectadas y se contrastan los resultados. Recientemente se ha introducido un nuevo sistema denominado *strategic control* con el que se trata de averiguar si los proyectos o programas financiados realmente contribuyen a las áreas básicas y críticas para el desarrollo del país y si potencian sus capacidades.<sup>145</sup>

---

<sup>145</sup> OCDE-CAD, Switzerland, Development Review Series, núm. 20, París, 1996.

En Reino Unido, el Departamento de Administración de la evaluación recibe los informes de seguimiento periódicos de los departamentos operacionales, pero en paralelo establece un programa de evaluación de dos años en el que se programan quince estudios por año y se confían a consultoras externas. La USAID cuenta con un Centro de Información para el Desarrollo y Evaluación (CDIE) que realiza las evaluaciones programáticas y las pone a disposición de todo el personal y el público en general a través de resúmenes accesibles vía internet. A su vez USAID recibe las informaciones anuales de todas las delegaciones que se recogen en el módulo de resultados de la base de datos del *New Management System*. Canadá introdujo en 1994 una nueva política de revisión de resultados estructurado en tres niveles: un control continuado, una evaluación y auditoría interna y otras fuentes de información y análisis complementarios. Para facilitar su aplicación se introdujo el Marco de resultados y factores clave para el éxito. Este establece un barómetro para medir resultados en tres niveles: resultados, eficacia y gestión. De los dos últimos se encarga un área específica de CIDA, la *Performance Review Branch*, mientras que la dirigen cada una de las áreas de CIDA. Otros países que están introduciendo un sistema de gestión sobre la base de resultados son Australia y Suiza.

En general, tras el reforzamiento de las unidades de evaluación en la década pasada, la actual política de austeridad ha conducido a una reducción de personal y su sustitución por auditores externos. En algunos casos, se recurre a auditores privados únicamente nacionales pero en otros se abre el concurso a otras nacionalidades, en especial en las evaluaciones sobre el terreno.

Otra modalidad de evaluación que está desarrollándose es la del control externo a través de la auditoría general de cuentas. Como toda la actividad de la administración, la política de Cooperación para el Desarrollo está sometida al control de cuentas, la novedad es que en algunos países se ha acudido a dichas instancias independientes del gobierno para realizar

una revisión general de la gestión de la Política de Cooperación. Así se ha procedido durante los últimos años en Canadá, Estados Unidos, Suecia y Reino Unido.<sup>146</sup>

En el conjunto de los donantes se señalan algunas carencias importantes que afectan a todos en mayor o menor medida

- La carencia más importante es la escasa capacidad de generar retroalimentación y aprendizaje de las experiencias y conclusiones que se extraen de las evaluaciones para incorporarlas a la elaboración y ejecución posterior de las políticas.
- La poca participación de los países receptores, la contraparte local o los beneficiarios en el procedimiento de evaluación.
- En ocasiones se observa también una deficiente selección de algunos de los expertos encargados de realizarla.
- La falta de datos sistemáticos y la escasez de evaluaciones por país y por sector.
- La falta de publicidad y transparencia que afecta a algunos de los donantes. La evaluación de la ayuda por programas es, prácticamente, inexistente.
- La escasa colaboración e intercambio de información para la elaboración de evaluaciones conjuntas entre varios donantes.

Afortunadamente, la situación evoluciona y cada vez es mayor el número de los países que elaboran evaluaciones globales por país y por sector, aunque persiste un cierto secretismo a la hora de hacer públicos los resultados, especialmente si éstos no son satisfactorios. A pesar de ello, como se vio cada vez es más frecuente la publicación de un resumen ejecutivo de los informes mientras el contenido íntegro suele quedar como información reservada. En Países Bajos las evaluaciones sectoriales hechas por la Unidad de Evaluación independiente son sometidas al Parlamento, no así las autoevaluaciones que se quedan en el MAE aunque han sido objeto de un informe genérico hecho público en 1993.<sup>147</sup> También el CIDA presenta al Parlamento canadiense un informe anual sobre resultados y todas sus evaluaciones son

---

<sup>146</sup> HYUNG-SIK CHANG y otros, 1999, *op. cit.*, p. 104.

disponibles a petición o vía internet. El establecimiento de bases de datos computerizadas que comienza a generalizarse sin duda agilizará y contribuirá a racionalizar las informaciones existentes en la actualidad. Del mismo modo, comienzan a ser frecuentes los programas de evaluación por países o regiones realizados en colaboración entre varios donantes. Los países nórdicos fueron pioneros colaborando entre ellos, pero también están realizando esfuerzos Canadá, Reino Unido o Japón. Otros mecanismos para mejorar la difusión y efectividad de la evaluación son la realización de talleres y la elaboración de materiales que contengan una síntesis de las conclusiones extraídas.

Sin embargo, una cosa es la producción de información y otra la capacidad de absorberla que tiene la Administración e incorporarla a su trabajo, tanto como bagaje institucional, como individualmente cada miembro del personal encargado de la elaboración y ejecución. En países como Holanda o Reino Unido, donde las evaluaciones tienen difusión parece clara la influencia de sus resultados en los documentos programáticos, pero no resulta tan evidente su incidencia en los niveles de gestión.<sup>148</sup> Una vez mas surge el problema de una dotación de recursos humanos adecuada y estable.<sup>149</sup>

Otro de los aspectos más necesitados de desarrollo es el de evaluación *ex ante*. La falta de estudios de viabilidad consistentes con carácter previo a la aprobación del proyecto es una de las mayores causas de su fracaso. Su ausencia dificulta además la posibilidad de efectuar evaluaciones de impacto *a posteriori*. Por ello el estudio previo se está imponiendo, sobre todo cuando se trata de grandes proyectos. Alemania destina el 3% del presupuesto de ayuda financiera a los estudios de viabilidad que comprenden, no sólo en el proyecto, sino todo el sector en el que se inserta incluyendo las actividades de otros donantes.<sup>150</sup>

---

<sup>147</sup> Evaluating and Monitoring: The Role of Project Evaluation and Monitoring in Netherlands Bilateral Aid, Summary Evaluation Report, 1995, (translation into English of Evaluatie en monitoring, 1993).

<sup>148</sup> OCDE-CAD, 1997, Netherlands, *op. cit.*, p. 42 y OCDE-CAD, 1997, United Kingdom, *op. cit.*, p. 27.

<sup>149</sup> Un informe de FINNIDA de mayo de 1998 sobre los efectos de la investigación en la política de cooperación de Finlandia revelaba la imposibilidad de los funcionarios de leer un solo informe dada la reducción de la plantilla. OCDE-CAD, 1999, Finland, *op. cit.* p. 24.

<sup>150</sup> OCDE-CAD, Germany, 1998, *op. cit.*, p. 20.



## CAPÍTULO 3

### LA COORDINACIÓN EXTERNA DE LAS POLÍTICAS DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

En las primeras páginas de este trabajo ya se mencionó que la cooperación internacional implica una acción concertada de dos o más sujetos y por ello resulta del todo evidente la necesidad de establecer criterios de coordinación que armonicen el discurrir de las respectivas actuaciones en pos de un objetivo común. Se va dar por sentado que este objetivo común existe en la cooperación para el desarrollo y que es compartido por los diversos actores participantes. Sin embargo, es obvio que no todos los intereses que intervienen en una relación de cooperación son compartidos, sino que por el contrario algunos son contradictorios o incluso abiertamente incompatibles entre sí.

En este *tour de force* se identificaron en el primer capítulo dos categorías, atendiendo a los sujetos que intervienen: en un primer momento se situaron las relaciones entre donante y receptor, en las cuáles no sólo se manifiestan particularmente las diferencias que con carácter genérico separan a los países industrializados de los países en Desarrollo, sino que también afloran los intereses nacionales específicos de cada una de las partes. En cambio, en el segundo de los grandes apartados que componen este capítulo se tratará de constatar cuáles han sido los intentos por parte de diferentes categorías de donantes para armonizar intereses conforme a unos objetivos comunes que sirvan de referencia a la implementación de las estrategias de Desarrollo.

#### 3.1. La coordinación entre donante y receptor

Desde comienzos de los años ochenta, está asentada en la comunidad de donantes, al menos en el plano teórico, una convicción: puesto que cada Estado es responsable de su propio Desarrollo, la ayuda exterior únicamente debe servir de instrumento coadyuvante para alcanzar los objetivos establecidos por el gobierno receptor. Con este punto de partida, no sólo se salvaguarda el obligado respeto a la soberanía de los Estados, sino que además se incorpora una condición fundamental para su eficacia.<sup>1</sup> Esta premisa se traduce en un

---

<sup>1</sup> Así aparece enunciada en los principios directores de la coordinación de la ayuda con los países en desarrollo aprobados por el CAD en 1985, pero su formulación es anterior. A principios de los setenta ya se elaboraron una serie de principios sobre la coordinación a la escala local en la que se señalaba que cualquier iniciativa de los donantes debía hacer partícipe al receptor y tratar de traspasarle progresivamente la responsabilidad. BARRY, 1988, *op. cit.*, p. 19.

principio general, en virtud del cuál la ayuda debe ser suministrada según los términos establecidos por el receptor. En la práctica, sin embargo, el diseño y la gestión de la ayuda están en su gran mayoría controlados por los donantes y la relación con el receptor adopta un carácter esencialmente jerárquico.<sup>2</sup> No obstante, a lo largo de los últimos años, se han ido introduciendo nuevos enfoques que inciden en un creciente traspaso de la responsabilidad hacia el receptor. Atendiendo a esta dinámica, SAMSET, FORSS y CRACKNEL establecieron una clasificación de los diferentes métodos de implementar la ayuda combinando el tipo de cooperación y el reparto de responsabilidades. Así distinguían entre:<sup>3</sup>

1. La ayuda a proyectos y programas concretos implementados con fuerte control del donante.
2. La ayuda implementada por agentes intermediarios externos pero manteniendo un fuerte control del donante.
3. La ayuda a proyectos y programas concretos pero con identificación, planificación y evaluación controlada principalmente por el receptor.
4. Ayuda financiera no vinculada a acciones concretas y completamente gestionada por el receptor, que en la terminología habitual se denomina ayuda para programas.

Mientras las dos primeras exigen un mayor aparato de gestión del donante, en las dos últimas el peso recae en la administración receptora, lo que requiere un alto grado de confianza en su capacidad de gestión, tanto en lo referente a su credibilidad como a su disponibilidad efectiva de recursos humanos y técnicos suficientes. Durante los últimos años se observa una progresiva tendencia evolutiva desde el primer tipo hacia el cuarto que, en principio, provoca menores distorsiones en la gestión ordinaria del país receptor. No obstante, el predominio de la primera es aun notable y la mayoría de donantes combinan los diferentes tipos en diverso grado, adoptando para cada uno de ellos un procedimiento específico, lo cual difícilmente ayuda a simplificar la gestión del conjunto para el país receptor.

Ya se vio cómo las diferencias entre las estructuras administrativas y los procedimientos internos de los donantes se perfilaban como un obstáculo serio para la coordinación de la cooperación bilateral, pero resultan mucho más patentes los perjuicios que pueden ocasionar la heterogeneidad de los diversos procedimientos que utiliza cada uno de los donantes en las relaciones con el país receptor. Aquéllos imponen una multitud de condiciones y métodos

---

<sup>2</sup> BRIGALDINO, G. «Aid Effectiveness as a Multilevel Process» en D+C, núm. 4, julio-agosto de 1996, pp. 23-24.

para la implementación de sus programas, cada uno dispar, dependiendo incluso del tipo específico de ayuda y la mayoría de los gobiernos receptores no tienen otra solución que adaptarse a ellos. Esta situación puede conducir al colapso de la Administración en los países receptores que carecen de medios necesarios para gestionarlo, lo cuál ocurre sobre todo en aquellos con mayor dependencia de la ayuda externa.<sup>4</sup> Este desorden crea tales disfunciones en la eficacia que recibió el apelativo de la «carga de la ayuda»<sup>5</sup> debido a lo que CASSEN denomina el *systemic effect* o efecto sistémico, a consecuencia del cuál el impacto global de la ayuda es menor que la suma de las partes.<sup>6</sup>

La progresiva sustitución de la ayuda a proyectos por ayuda programa agrava la situación pues, si bien resulta posible (aunque no recomendable) que diferentes donantes financien proyectos separados con diferentes criterios en un mismo país, se hace del todo imposible conjugar la ayuda programa procedente de diversas fuentes si están basadas en políticas macroeconómicas contradictorias.<sup>7</sup> La mayor planificación a medio plazo repercute a su vez en una disminución de la capacidad del donante para desplazar la ayuda destinada a un determinado receptor en aquellos casos en que los acontecimientos posteriores introducen desvíos respecto al rumbo trazado. Todo ello exige el establecimiento de mecanismos de seguimiento precisos y un incremento del diálogo entre el donante y el receptor.<sup>8</sup>

La incorporación del novedoso enfoque que representa la cooperación descentralizada ha añadido una nueva problemática. Tradicionalmente, la cooperación internacional bilateral era fundamentalmente una relación entre Estados y, a su vez, las políticas estratégicas de desarrollo son una responsabilidad básica de los gobiernos. El nuevo modelo de relaciones directas con las corporaciones locales u otros organismos públicos y privados provoca las reticencias de algunos gobiernos del Sur que lo consideran una usurpación de sus

---

<sup>3</sup> SAMSET, K., K. FORSS y B. CRACKNEL, 1994, *op. cit.*, pp. 31-33.

<sup>4</sup> ABAGA, F., en La ayuda externa en el Desarrollo de Guinea Ecuatorial, Los libros de la Catarata, Madrid, 1997, explica en capítulo XII, pp. 185-193, las dificultades del gobierno guineano para coordinar unos recursos externos que exceden el total del Presupuesto General del Estado. También en IOU, Evaluaciòn de la Coopéracion bilatérale entre le Mali et les Pays-Bas, 1975-1992, Service d'Examen des Opérations, Países Bajos, 1994, reproduce la misma situación en Malí.

<sup>5</sup> Cómo observa MAGUSEN, E. en «What role for Aid Objectives?» Forum for Development Studies, núm. 1, 1996, Noruega, pp. 115-147, para algunos autores éste es el mayor problema de la ayuda o incluso una cuestión irresoluble, (citando a KALSTRÖM), pues convierte a la ayuda en un problema mayor que los que intenta resolver, p. 122.

<sup>6</sup> CASSEN, R. & Associates, Does Aid Work? Oxford University Press, 1987, «The systemic effects of Aid and the role of Coordination», pp. 219-240. Como señala SILVA, L., p. 6, en Aid Co-ordination, PNUD, abril de 1999, pp. 20, la coordinación debería significar lo contrario: «Co-ordinating aid should mean that the total result should be more than the sum of its parts».

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 233.

competencias y ven con disgusto la pérdida del control de una parte de la ayuda.<sup>9</sup> Del mismo modo, la creciente actividad de las ONG ha podido crear situaciones tensas con algunos gobiernos, bien cuando aquéllas pretenden actuar al margen de las autoridades locales competentes en una determinada materia, bien por simple desconfianza ante iniciativas externas.

A continuación, en este apartado se tratan por separado dos vertientes de las relaciones entre donante y receptor: por una parte, el nivel de planificación y programación, por otra, aquellas que se generan en el proceso de implementación y evaluación. Se intentará mostrar que, si bien las primeras pueden resultar más conflictivas por sus implicaciones políticas, las segundas también tienen una influencia fundamental en la futura sostenibilidad de las acciones emprendidas y, por ende, en la eficacia final de la cooperación para el desarrollo.

### **3.1.1. Planificación y programación**

En los documentos programáticos elaborados en la última década por la mayoría de donantes, aparece incorporado el mencionado principio sobre la responsabilidad de cada país en su propio Desarrollo y por tanto se sostiene que son los gobiernos de los PVD quienes deben tomar las riendas del proceso y conducirlo. Algunos, como Finlandia afirman que los PVD deberían tener sólo un programa país, diseñado por ellos mismos, hacia el cual se canalizaría la ayuda procedente de diferentes fuentes.<sup>10</sup> Sin embargo, ningún donante se resiste a expresar a continuación cuál es su visión particular sobre los aspectos estratégicos del Desarrollo y a manifestar cuáles son sus objetivos programáticos, es decir, aquellos que se proponen fomentar en los países receptores. Estos objetivos son los que condicionan el tipo de receptor, el sector y la clase de ayuda que se realiza.

Como pone en evidencia MAGUSEN, existe un cierto dilema entre la enunciación del principio en virtud del cuál la ayuda debe ser entregada según los términos del receptor y la elección de los objetivos y condiciones de la ayuda por parte del donante. Éste es uno de los aspectos más contradictorios de las políticas bilaterales de cooperación, pero a los gobiernos

---

<sup>8</sup> CLIFT, C., p. 123, «Aid Coordination: Are any lessons to be learnt from Kenya?» Development Public Review, vol. 6, núm. 2, junio de 1988, pp. 115-137.

<sup>9</sup> BOSSUYT, J. «Cooperación Descentralizada. Lecciones de la Experiencia de la UE con la Convención de Lomé». Revista Española de Cooperación Internacional, núm. 0, IUDC-UCM, 199?, Madrid, pp. 59-74. Señala la resistencia de los Estados ACP a la introducción de la cooperación descentralizada en los Planes Indicativos Nacionales (PIN), como parte de una «resistencia a cualquier forma de descentralización política», p. 65.

<sup>10</sup> Así lo enuncia en su «Decision-in-principle on Finland's Development Co-operation», The Cabinet, 12 de septiembre de 1996, párrafo 5, transscrito en OCDE-CAD, 1999, *op. cit.*, pp. 45 y ss.

donantes no les resulta fácil abstenerse de diseñar e implantar sus propios objetivos<sup>11</sup> y suelen contar con el beneplácito de sus ciudadanos para hacerlo.<sup>12</sup> Las razones de las administraciones donantes para justificar tal actitud pueden ir, como señala ROSS, desde la necesidad de rendir cuentas ante el Parlamento sobre el cumplimiento de sus directrices, a las dudas razonables sobre la capacidad de los países receptores, o incluso la simple creencia de que los donantes conocen mejor cuáles son las necesidades de los países del Sur.<sup>13</sup> Esta actitud queda patente en la relación donante/receptor a lo largo de toda la fase de planificación y programación de la ayuda, pero este apartado se va a centrar en tres de los momentos más representativos: la elaboración del plan país, la celebración de acuerdo de cooperación y el diálogo entre donante y receptor.

### a) Elaboración del plan país

Como se explicó en el capítulo anterior (punto 1.2.4.), sólo pocos donantes comenzaron a elaborar una programación por país hace dos décadas, pero con la transición de la ayuda por proyectos hacia la ayuda programa, se incrementó la necesidad de planificación estratégica y la práctica se generalizó. A su vez, la programación a medio plazo traería como consecuencia la necesidad de una mayor coordinación entre donantes.<sup>14</sup> En principio, todos los programas país cuentan con una parte analítica que contiene un diagnóstico en el cuál se analiza la situación económica, política y social. A partir de este punto, los contenidos difieren, como también las fuentes en las que se basan los análisis.

A pesar de sostener el reiterado principio de la responsabilidad del receptor en la planificación, son muchos los donantes que no incorporan su participación a la hora de elaborar el programa y recurren a sus propios expertos o consultores externos. En la mayoría de casos mantienen *a posteriori* un diálogo político para negociar y acordar los proyectos o programas que se van a financiar por períodos anuales; en otros, la consulta se produce *ex ante* para poder incluir las peticiones del gobierno receptor que se estimen pertinentes, como por ejemplo hace Francia. Un caso singular es el del Reino Unido, que tradicionalmente mantenía los programas país como documentos internos, sin darlos a conocer ni al país

<sup>11</sup> MAGUSEN, E., 1996, *op. cit.*, p. 135, quien observa cómo esta contradicción se traslada posteriormente también a los procesos de evaluación (*infra*. 1.3.2. c). También CLIFT, C., 1998, *op. cit.*, p. 122, incide en el mencionado dilema.

<sup>12</sup> El ciudadano medio considera lógico que si se emplea dinero público en la cooperación Internacional se haga en función de los criterios del donante.

<sup>13</sup> ROSS, J., *op. cit.*, p. 333. También en p. 306, CALHOUN, C. y WITTINGTON, D. «Who really wants donor Coordination», *Development Policy Review*, vol. 6, 1988, pp. 295-309.

<sup>14</sup> CLAUS, B., M. HOFMAN, H. LEMBKE, W. ZEHENDER, 1989, *op. cit.*, p. 58. La coordinación entre los donantes se tratará en el apartado 2 de este capítulo.

receptor, ni a otros agentes.<sup>15</sup> En la actualidad dicha confidencialidad comienza a relajarse y se distribuyen unos resúmenes ejecutivos de los programas a solicitud de los interesados.<sup>16</sup> En el extremo contrario se encuentra Dinamarca, cuya compleja elaboración de los planes país puede demorarse hasta un año ya que participan no sólo las autoridades locales sino también los representantes de la sociedad civil del país receptor y las ONG danesas, antes de elaborar el borrador que sirve de base a las negociaciones con los representantes del país beneficiario.<sup>17</sup> También Bélgica discute los programas país con las autoridades locales y las ONG locales y propias antes de pasar a ser discutidos en el Parlamento.<sup>18</sup>

En los casos en que la política de cooperación está dividida entre diferentes departamentos u organismos, puede llegar a producirse una negociación separada, especialmente entre la ayuda técnica y la financiera. Eso ocurre con Alemania y Japón, aunque ambos países están haciendo esfuerzos por establecer una complementariedad entre ambos tipos en referencia a la programación general, pero siguen manteniendo agendas diferenciadas. En cambio, Suiza sí elabora programa y proyectos de ayuda técnica y financiera de forma combinada, estableciendo los sectores prioritarios, las oportunidades de expansión y las interrelaciones entre los diferentes tipos de ayuda.

Otra cuestión pertinente es averiguar hasta qué punto un país receptor tiene capacidad para absorber los programas procedentes individualmente de cada donante y en qué medida es viable integrarlos en la política nacional diseñada por su propio gobierno. La respuesta es que sólo los grandes países receptores pueden defenderse de las exigencias de los donantes, mientras que la mayoría se encuentran con una planificación paralela al sector público y controlada por aquéllos.<sup>19</sup> Para evitar esta situación, CASSEN proponía la creación de una unidad central en los países receptores encargada de negociar los programas mayores, controlar la negociación que los servicios técnicos realizan en los proyectos menores y capaz de relacionar los recursos externos con las prioridades nacionales.<sup>20</sup> Sin embargo, algunos países, especialmente los PMA, no cuentan con los medios materiales ni humanos suficientes para realizar dicha labor. Por ello uno de los mandatos de la Conferencia de París sobre los

---

<sup>15</sup> OCDE-CAD, United Kingdom, Development Cooperation Review Series, núm. 1, París, 1994, p. 34. Ello constituye una falta de transparencia denunciada por las propias ONG británicas, que señalan su dificultad para coordinar sus acciones con las del gobierno.

<sup>16</sup> OCDE-CAD, 1997, United Kingdom, *op. cit.*, p. 27.

<sup>17</sup> OCDE-CAD, 1999, Denmark, *op. cit.*, p. 41.

<sup>18</sup> VERLEYEN, H., p. 5, Performance-based Development Cooperation: A profile of Belgian Aid, ECDPM, Euforic, <http://www.oneworld.org/ecdpm/en/projects/411/belgium.htm>, 20 de mayo de 1999.

<sup>19</sup> IOU, Evaluación..., 1994, *op. cit.*, p. 107.

<sup>20</sup> CASSEN, R., 1987, *op. cit.*, p. 232.

PMA de 1989 fue la necesidad de reforzar la capacidad de gestión de dichos países.<sup>21</sup> El PNUD, que decidió dedicar el 50% de sus recursos a los PMA, ha sido el principal impulsor de esta labor, con la voluntad de apoyar un proceso que se reconocía podía llevar quince o veinte años, pero que debía iniciarse inmediatamente.<sup>22</sup> El fortalecimiento institucional de la administración de los PVD es el principal objetivo del PNUD y es un aspecto central del diálogo sobre coordinación de políticas.<sup>23</sup>

La ayuda por programa exacerba la necesidad del diálogo político, pues implica una influencia en el terreno macroeconómico. Advertía CLIFT que cuanto más preciso es el destino sectorial de la ayuda indicado por el donante, más difícil será articularla con la de los demás donantes y al mismo tiempo con las necesidades del país receptor. Si se da una gran coincidencia de políticas, satisfacer las preferencias de cada uno de los donantes desequilibraría los recursos en favor de algunos sectores, dejando a otros sin los recursos necesarios.<sup>24</sup> Por otra parte, en muchos casos los donantes no incluyen las políticas horizontales en la elaboración de la programación por país y de esta manera una gran parte de la ayuda entregada queda fuera de las previsiones, con el consiguiente incremento del riesgo de descoordinación.

A partir de la introducción de la ayuda destinada a financiar los planes de ajuste estructural, la necesidad de coordinación se hizo más acuciante, pues este tipo de ayuda está fuertemente condicionada a la consecución por parte del receptor de unos objetivos o a la adopción de determinadas políticas económicas. Algunos países comenzaron a introducir instrumentos bilaterales de ayuda a las reformas, pero hasta los más reticentes tuvieron que ajustar sus programas a los acuerdos negociados entre el país receptor y el Fondo Monetario Internacional (FMI).<sup>25</sup> Estos acuerdos han contribuido a introducir cierta disciplina entre los donantes, y sirven de marco para situar los programas y proyectos, sin embargo, los

<sup>21</sup> Paris Declaration and Program of Action for the Least Development Countries for the 1990s, ONU, Nueva York, 1992, Principio 3º, «The strengthened partnership for Development necessities adequate external support from CDCs development partners», p. 20.

<sup>22</sup> DIALLO, A. S., J. KELLY, A. NIKOI, W. H. NORTH, Capacity building for aid coordination in the least Development countries, Volume I, UNDP CEO, Evaluation Studies, núm. 4/91, mayo de 1991, p. 25. En este informe se señala que los donantes reconocen que la coordinación de la ayuda es un tema sensible que debe dejarse a las agencias multilaterales.

<sup>23</sup> Véase el apartado dos de este capítulo.

<sup>24</sup> CLIFT, C., 1988, *op. cit.*, p. 125. Aunque en la práctica existe una tendencia innata en los receptores de traspasar los recursos que estaban destinados a un sector hacia otros, cuando aquel recibe mayor atención de los donantes, es uno de los efectos de la fungibilidad.

<sup>25</sup> Un estudio comparado sobre las primeras políticas de Ajuste estructural del Banco Mundial y cinco donantes bilaterales se realizó por ZEHENDER, W. junto a CLAUS, B. y H. LEMBKE, en Structural Adjustment and

programas de ajuste no son programas de Desarrollo, y por tanto tienen una capacidad limitada para servir de referencia en una planificación general.<sup>26</sup> Ésta debería emanar del país receptor, conforme a un compromiso negociado con el conjunto de donantes mediante mecanismos de coordinación de ámbito nacional.<sup>27</sup>

Otro de los aspectos de la condicionalidad es la posibilidad de introducir mecanismos de sanción (suspensión o retirada de la ayuda) en caso de grave incumplimiento de las condiciones establecidas, especialmente en el caso de los derechos humanos. La mayoría de los donantes prefiere de hablar de persuasión en vez de sanción y contemplan la posibilidad de suspensión como un último recurso,<sup>28</sup> pero la introducción de cláusulas democráticas en los acuerdos de cooperación se ha generalizado. Una dificultad añadida es la de establecer criterios objetivos para medir los avances o retrocesos experimentadas por el país de manera que se puedan aplicar las medidas correctivas de forma homogénea, transparente y coordinada por parte de todos los donantes.<sup>29</sup> Ello, hasta la actualidad, ha sido una quimera y las diferencias de rasero aplicado según los intereses económicos o políticos en juego está a la orden del día. Ello ha permitido a los gobiernos transgresores más poderosos amplio margen de discrecionalidad, mientras los más débiles soportan mayor presión.<sup>30</sup>

### b) Acuerdos

En las relaciones que se establecen entre el país donante y el receptor cabe distinguir varios tipos de acuerdos en función del nivel de concreción material o temporal en el cuál se desenvuelven:

- En el nivel de programación a medio plazo, cada uno de los donantes suele negociar un acuerdo marco con los países que ha elegido como prioritarios. La duración de estos acuerdos programáticos puede variar de uno a cinco años según el ciclo de planificación de la agencia donante. Contienen las líneas directrices básicas, es decir, los principios, las condiciones generales y los sectores preferenciales, pero no siempre contienen compromisos financieros concretos.

---

Donors Procedures, German Development Institute, Berlín, 1989. También un resumen en COX-HEALEY y KONIG, 1997, *op. cit.*, capítulo 6, pp. 78-94.

<sup>26</sup> CASSEN, R. 1987, *op. cit.*, p. 226, «Reform programs are not substitutes for aid; they require aid to support them, especially in transitional phases».

<sup>27</sup> Véase el segundo gran apartado de este capítulo.

<sup>28</sup> DE JONG, p. 6, Performance-based Development Cooperation: A profile of German Aid, ECDPP, septiembre de 1997, Euforic, <http://oneworld.org/ecdpm/en/projects/411/germany.htm> 1999.

<sup>29</sup> Como señalaba el PNUD, 1996, la condicionalidad política si está ligada al cumplimiento de acuerdos internacionales es acorde con el derecho internacional, pero si es sólo el reflejo del poder de quien paga es una invasión de la soberanía nacional, capítulo 3, p. 1.

- Otro tipo de acuerdos son los de contenido financiero; en éstos, el donante se compromete a desembolsar un determinado volumen de ayuda en un plazo de tiempo establecido para la consecución de unos proyectos u objetivos concretos. Cada vez se insiste más en que este tipo de acuerdos de financiación debe realizarse por escrito, a través de una convención en la que se recojan las condiciones, el presupuesto plurianual, si es posible, y la distribución sectorial pactada.
- Finalmente, algunos donantes formalizan acuerdos individuales proyecto por proyecto, en los cuáles se recogen las respectivas obligaciones del donante, del receptor y del agente o agentes encargados de implementarlo. A veces se establece incluso una comisión de seguimiento para cada uno de ellos.

No todos los donantes realizan los tres tipos de acuerdos. Cuando la programación se hace sólo para un periodo anual, los dos tipos de acuerdos mencionados en primer y segundo lugar suelen ir unidos. En cuanto al tercer tipo, es más común cuando se opera en países que no son prioritarios y para los cuales no se ha elaborado una estrategia o programa específico. En cambio, pueden no darse en aquellos receptores con los que se han celebrado los dos primeros tipos de acuerdo, especialmente si éstos son de corta duración. El nuevo enfoque del CAD hacia la planificación en función de objetivos medibles<sup>31</sup> implica la necesidad de llegar a acuerdos sobre objetivos a medio plazo con el país receptor, esto refuerza su participación y su papel central en la planificación, siempre que los donantes asuman la concertación plurilateral de los objetivos estratégicos de cada país. En cambio, la tendencia a establecer orientaciones sectoriales que plantean las políticas bilaterales de los donantes pueden crear tensiones con los programas de Desarrollo nacionales que deberán resolverse mediante un diálogo flexible entre ambas partes.<sup>32</sup>

Según el grado de descentralización de la administración donante, variará la jerarquía de los representantes nacionales encargados de negociar o firmar cada uno de los acuerdos; mientras los países que mantienen una gran centralización acostumbran a mandar a altos funcionarios del ministerio, en otros más descentralizados un buen número de acuerdos se celebran por los responsables de las delegaciones. Se supone que los delegados de las misiones tienen una mayor facilidad para el entendimiento mutuo, ya que mantienen un

---

<sup>30</sup> En la línea de establecer unos indicadores objetivos para medir el impacto de las políticas de desarrollo están trabajando conjuntamente el CAD, PNUD y BM, véase punto 3.2.1. b).

<sup>31</sup> Véase punto 3.2.1. b)

<sup>32</sup> OCDE-CAD, The Netherlands, 1997, *op. cit.*, p. 19.

contacto directo con las autoridades locales. Mientras que a favor de los altos cargos juegan su mayor capacidad de asumir responsabilidades y compromisos financieros.

La multiplicación del tipo de convenios y su diversidad suponen una carga adicional para la administración receptora, cuyo peso dependerá del número de donantes que trabajan en un determinado país. Todos estos trámites burocráticos están más condicionados por las servidumbres de programación y control de los donantes que por las necesidades de los beneficiarios y suelen superponerse a su propio modelo de administración, creando distorsiones en la gestión presupuestaria. Esto ocurre sobre todo cuando se producen retrasos entre los acuerdos programados y los desembolsos prometidos, pudiendo quedar gravemente afectada la eficacia de las acciones. El aspecto financiero es esencial en los acuerdos, por una parte existe una actitud de desconfianza por parte de los donantes que se expresa en un fuerte control *a priori* del uso de los fondos. Sin embargo, las agencias no admiten que los países receptores pongan algunas condiciones; como por ejemplo la exigencia que los fondos se entreguen puntualmente en el momento justo.

### c) Mecanismos de diálogo

En referencia a los mecanismos de diálogo entre donante y receptor se establecen tres niveles correlativos a los señalados en el apartado anterior: planificación a medio plazo, programación a corto plazo e implementación. Aunque la intensidad y la capacidad de diálogo varía de un país a otro (tanto donantes como receptores), la mayor debilidad es la ausencia de un diálogo sobre las instituciones y prioridades nacionales.<sup>33</sup> Generalmente, el diálogo se circunscribe a la relación bilateral, prestando poca atención a la internacionalización de las acciones en la acción general de gobierno.

Todos los países donantes celebran comisiones mixtas de alto nivel en los países escogidos como prioritarios de acuerdo a su política de cooperación. El objetivo es negociar los proyectos o programas que se van a financiar, pero la periodicidad varía, desde un semestre (Países Bajos) a dos o tres años (Portugal), y hasta cinco (Francia). Lo más frecuente es que sean reuniones anuales, en las que se intenta de establecer acuerdos de financiación sobre la base del programa país elaborado por el donante y en atención a las solicitudes presentadas por el receptor, aunque conforme se avanza en la planificación a medio plazo, este tipo de reuniones tiende a espaciarse. La misma tendencia ha hecho evolucionar la dinámica de petición-concesión hacia otra de mayor concertación que

facilita el diálogo, pero al mismo tiempo lo politiza, porque la ayuda no ligada a proyectos concretos suele estar más condicionada.

En un segundo nivel, cada vez es más habitual que se establezcan comisiones sectoriales para el seguimiento de los programas de mayor envergadura, e incluso existen países que, como Bélgica, establecen comités de seguimiento por proyecto. A medida que se implanta la programación a medio plazo, las comisiones sectoriales van ganando importancia en sustitución de las reuniones generales, ya que éstas se espacian.<sup>34</sup>

Las delegaciones, o en su defecto las embajadas, se encargan del diálogo continuado con las autoridades locales. Éste es mucho más ágil si los donantes mantienen delegaciones bien dotadas, como hacen Francia o el Reino Unido, y mejora cuando disponen de una autonomía de decisión amplia. En cambio, la falta de personal disminuye la fluidez del diálogo y entorpece la capacidad de coordinación sobre el terreno especialmente si no hay apenas descentralización en la toma de decisiones. Aquellos donantes que como Irlanda y Reino Unido están apostando por aumentar los proyectos enmarcados dentro de programas de desarrollo regional (area-based projects) precisan mantener un diálogo continuo con la población y las autoridades locales, pues se trata de un proceso a medio plazo en el que hay que ir identificando las prioridades paso a paso.

Dinamarca tiene establecido uno de los sistemas de diálogo más complejos. Anualmente celebra reuniones políticas en las que participa el jefe de área geográfica encargado del país correspondiente. Dicho representante cuenta con un mandato amplio y trata cuestiones básicas como los derechos humanos, la política macroeconómica o la reducción de la pobreza. Estas reuniones vienen precedidas de reuniones técnicas a su vez basadas en reuniones sectoriales sobre los aspectos fundamentales del programa. Tanto la reunión política como la técnica terminan con sendos documentos firmados por ambas partes que son publicados y difundidos entre los demás donantes para facilitar la coordinación. Aunque todo este proceso puede parecer costoso, las autoridades consideran que es imprescindible para mantener un buen diálogo y además para tener bien informados a los responsables centrales, al Parlamento y a la opinión pública.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> PNUD, 1996, *op. cit.*, p. 6.

<sup>34</sup> Como se verá en el apartado 2, la programación sectorial suele conducir a una cofinanciación entre varios donantes y esto provoca la necesidad de mecanismos de coordinación entre los diversos participantes.

<sup>35</sup> OCDE-CAD, Denmark, 1999, *op. cit.*, p. 42.

### **3.1.2. Implementación y evaluación**

En este apartado la mayor parte de reflexiones se centrarán en las relaciones que mantienen el donante y el receptor respecto a la ayuda por proyectos, pues en la ayuda por programas es el receptor el que tiene la responsabilidad y la actuación del donante es más reducida. A pesar de ello, en la ayuda programa el donante mantiene su presencia en la fase de la identificación el seguimiento y control; la primera se inscribe en el apartado de programación sectorial que se trató anteriormente. En cambio, en la fase de evaluación la colaboración de receptor y donante se hace más imprescindible, dado que solo aquel puede proporcionar los datos que éste precisa para constatar el grado de cumplimiento de los objetivos concertados.

Si se desciende al terreno de los proyectos de desarrollo específicos, es sabido que su éxito final depende de la implicación del receptor en su ejecución. Esta es la garantía de que es asumido como propio y va a tener continuidad una vez se retire el donante. Tal y como se señalaba en el apartado 1.3.1., citando a COX, HEALEY y KONING, las condiciones básicas de sostenibilidad en la gestión del proyecto son: en primer lugar, que la identificación de necesidades responda a las carencias sentidas por el receptor y las condiciones locales, para lo cuál es imprescindible la participación de los receptores y, en la medida de lo posible, los propios beneficiarios. En segundo lugar, mantener un cierto grado de flexibilidad en el diseño del proyecto que permita su adaptación a los cambios que se vayan produciendo, especialmente en los proyectos sociales. Todo ello sin olvidar el fortalecimiento de las instituciones locales, que son las que deberán asegurar la continuidad del proyecto.<sup>36</sup> Estas afirmaciones teóricas tienen, sin embargo, poco predicamento en la práctica habitual de los donantes.<sup>37</sup> Una de las explicaciones para esta actitud es que los máximos responsables, situados en el ministerio, están más preocupados por que se cumplan las previsiones de desembolsos programadas que de su impacto real en el proceso de desarrollo del país receptor. A continuación se verá cómo ello repercute en cada una de las principales fases de realización del proyecto:

#### **a) Identificación**

El enfoque tradicional, dentro de la lógica de la ayuda por proyectos, era la aplicación del «principio de petición»: es decir que los donantes escogían, entre las diferentes propuestas

---

<sup>36</sup> COX-HEALEY-KONING, 1997, *op. cit.*, p. 45.

<sup>37</sup> En un estudio sobre la experiencia en el Sahel se confirma que los donantes dominan cada fase del proyecto y las gentes del lugar son meros receptores, p. 15, NAUDET, J., Twenty years aid to the Sahel, OCDE-CAD, 1998, pp. 35.

del receptor u otros agentes locales y las propias misiones, aquella que más se ajustara a sus preferencias o intereses. Con la introducción de los programas por país se ha evolucionado hacia un «principio del acuerdo»; éste no implica la desaparición de las solicitudes o propuestas por parte de diferentes fuentes, sin embargo éstas deben ajustarse a las estrategias previas acordadas entre donante y receptor.<sup>38</sup> Aun así, no puede desconocerse que habitualmente las decisiones finales surgen de un compromiso entre el interés del donante por ejecutar un determinado programa y las urgencias presupuestarias del receptor.<sup>39</sup>

Los donantes reconocen la necesidad de reforzar la participación del receptor en la fase de planificación e identificación, especialmente en la valoración previa, por su conocimiento de la realidad local.<sup>40</sup> Bélgica, con su sistema de planificación participativa, es la que se más acerca a la identificación desde el origen. Otros donantes recurren a la población y expertos locales sólo en determinado tipo de proyectos; es el caso de Reino Unido o Irlanda que utilizan el «*process approach*» para determinados proyectos de contenido social dirigidos al fortalecimiento institucional. Estos necesitan forzosamente de flexibilidad y participación de las instituciones locales, ya que deben adaptarse a la evolución de las condiciones sociales y no pueden ser formulados con exactitud por adelantado.

En la práctica, el origen de las solicitudes de financiación para proyectos es muy variado y la decisión de financiación la toman siempre las autoridades donantes, aunque es imprescindible la aquiescencia final del gobierno receptor sin la cual no puede ejecutarse ninguna acción de desarrollo por parte de otro Estado. En el caso de las operaciones financieras, la solicitud del préstamo siempre debe partir del país receptor, aunque sea en beneficio de un operador privado, pues es el Estado el que garantiza la devolución del préstamo concesional. En el caso de la cooperación técnica la dispersión es mayor y no es raro que se produzca una situación de competencia entre agencias donantes para encajar propuestas de proyectos de gran interés o prestigio.

Algunos Estados receptores han establecido un sistema centralizado para recibir y aprobar todos los proyectos que están dispuestos a financiar los donantes. De hecho, es habitual que establezcan algún sistema de control, pero éste no siempre es respetado. Es muy

---

<sup>38</sup> CLAUS, B. y H. LEMBKE, 1989, *op. cit.*, p. 303.

<sup>39</sup> IOU, Evaluación..., 1994, *op. cit.*, p. 312.

frecuente que los donantes acudan a negociar directamente con diferentes ministerios del país receptor sobre la realización de proyectos concretos sin pasar por las autoridades centrales, dando lugar a la desinformación y a la falta de control por parte del gobierno.<sup>41</sup> La situación se hace más compleja aun con la participación de las entidades subestatales, tanto de donantes como de receptores, que realizan contactos directos con sus homólogos. Y a éstas se añaden las ONGD que hacen sus propios estudios de identificación o reciben directamente las peticiones de organizaciones del sur.

Sin un sistema capaz de seguimiento son inevitables las duplicidades y en definitiva el despilfarro, cuando no un lastre para una economía debilitada. Todo proyecto, sobre todo bilateral, supone un coste adicional para el receptor que debe aportar recursos humanos de gestión y recursos financieros complementarios,<sup>42</sup> por tanto los países en desarrollo tienen un límite en su capacidad de absorber proyectos. El aumento de los gastos de gestión del receptor se contradice, además, con las imposiciones de los planes de ajuste estructural, que exigen recortes en los gastos de personal de la administración, lo cual lleva a los donantes a una situación de competitividad para adjudicar sus proyectos.<sup>43</sup> La creación de una unidad central por parte de los receptores serviría también para controlar los gastos suplementarios que ocasiona la puesta en marcha de cada nuevo programa o proyecto.

Las anteriores consideraciones no obstan para admitir que un excesivo control gubernamental puede ser negativo en países donde la administración está viciada con prácticas extendidas de corrupción y clientelismo. Esta situación lleva a muchas agencias donantes gubernamentales y no gubernamentales a dirigirse directamente a la población, eludiendo a las autoridades. Esta actitud puede ser inevitable en algunos casos, especialmente si se trata de paliar situaciones de pobreza o catástrofe humanitaria, pero debería restringirse únicamente a aquellos casos en que no existe una alternativa viable de concertación que contribuya a fortalecer la gobernabilidad y la democratización del país que al tiempo revierta en una mayor eficacia y sostenibilidad del proceso de desarrollo.

## b) Implementación

---

<sup>40</sup> OCDE-CAD, Germany, 1998, *op. cit.*, p. 21.

<sup>41</sup> CASSEN, R., 1987, *op. cit.*, p.221.

<sup>42</sup> ABAGA, F., 1997, *op. cit.*, p. 190, explica esta situación en Guinea Ecuatorial.

<sup>43</sup> El informe de la IUO sobre Malí, *op. cit.*, p. 107, afirma que ésta forma de negociar es una práctica tan habitual, que genera la competitividad entre donantes, hasta el punto que algunos llegan a entregar pagos directos a los funcionarios para que se hagan cargo de la gestión de su proyecto.

Existe una tendencia general a la progresiva descentralización de la gestión de los proyectos hacia el lugar en el que se realizan en favor de los beneficiarios como método para garantizar su futura sostenibilidad. Sin embargo, la participación del receptor tropieza con obstáculos originados muchas veces por su ausencia en la fase de planificación e identificación, pero también por la actitud paternalista de los donantes. Uno de los problemas a la hora de traspasar la gestión a los receptores, especialmente cuando se transfiere directamente a la población beneficiaria, es la enorme complejidad de algunos de los procedimientos impuestos por los donantes, y la gran burocracia de seguimiento y control que llevan. Frecuentemente la administración local o los grupos de base carecen de los recursos humanos necesarios, por lo cual se requiere un apoyo inicial para su formación previa.

A menudo una gran diversidad de donantes se concentra en una misma región, generando confusión y despilfarro, por ello se hace necesario una mayor armonización de la pluralidad de modelos de gestión de proyectos existentes y sobre todo de la burocracia que generan. Para los donantes modestos o medianos, que no tienen una fuerte representación sobre el terreno, resulta aún más necesario traspasar gran parte de la responsabilidad al receptor. Bélgica ya introdujo en 1990 un sistema de cogestión total o parcial, según la capacidad del receptor, y cuenta con un manual de cogestión basado en el principio de la responsabilidad del receptor.<sup>44</sup> Este mismo principio es el que aplican los países nórdicos, que iniciaron una nueva fórmula para la coordinación de sus actividades, en la que el papel clave reside en la labor del país receptor.<sup>45</sup>

El método de gestión alemán también presta mucha atención a la participación de los beneficiarios en la planificación e implementación. En 1996 el GTZ elaboró una guía para la formación del personal local y desde entonces intensificó sus programas de formación. Países Bajos, aunque tiene un enfoque más dirigista, decide caso por caso la división de responsabilidades e introdujo una nueva fase en la gestión del proyecto en la que se establecen por escrito detalladamente todas las responsabilidades de cada uno de los agentes que participan en el proyecto, y éste no se considera finalizado hasta que su

---

<sup>44</sup> En el informe del CAD de 1995 se reconocía las grandes dificultades para introducir este sistema en aquellos países con gran inestabilidad política o cuando las instituciones locales son muy débiles por lo que no es posible aplicarlo de manera general en todas las situaciones. OCDE, Belgium, Development Co-operation Review Series, núm. 7, París, 1995, p. 29.

<sup>45</sup> En 1996 se introdujo esta fórmula en Tanzania, NORAD, Focus on Norwegian Development Cooperation, Oslo, 1997, p. 23.

gestión no está totalmente traspasada a las autoridades locales. Dinamarca también hace amplio recurso a instituciones y ONG locales.

Francia mantiene un control mucho mayor sobre la implementación del proyecto, que normalmente es gestionado por las misiones. Únicamente en los países no incluidos en su área de influencia puede, excepcionalmente, delegarse la ejecución a las autoridades locales del país receptor. Japón es reacio incluso a emplear personal local, aunque ha iniciado una vía de ejecución de proyectos a través de organizaciones de base. La decisión de financiación en estos casos se deja a los responsables de las misiones, lo cuál significa un paso hacia la descentralización en una organización poco proclive a ella. En el *Process approach* introducido por Irlanda y Reino Unido también es imprescindible la participación de las autoridades locales y los propios beneficiarios del proyecto a lo largo de toda la implementación.

Un nuevo camino hacia ese mayor reparto de las responsabilidades es el que ofrece la cooperación descentralizada. Como señala BOSSUYT, precisamente: «La piedra angular de la cooperación descentralizada es el traspaso de las responsabilidades financieras a los agentes locales».<sup>46</sup> Sin embargo, este mismo autor, basándose en un estudio de la Comisión de la CE sobre la implementación de cooperación descentralizada en los países firmantes de la Convención de Lomé, señala que «la mayoría no difieren demasiado de los microproyectos clásicos. Rara vez se involucra a los agentes locales en la identificación, evaluación y selección de proyectos y la gestión de los programas continúa muy centralizada. Sólo hay una delegación limitada de la autoridad financiera. En realidad, no se ha materializado aún la movilización de los socios descentralizados de la UE».<sup>47</sup> En su análisis señala que las principales dificultades para desarrollar este enfoque descentralizado se dan por diferentes factores: en primer lugar el miedo de los Estados ACP a perder el control de las ayudas y los beneficios que conllevan, existe además la tendencia a interpretar la descentralización limitándola a la fase de ejecución y no de planificación y se da también una falta de procedimientos adecuados y una deficiente preparación de los recursos humanos, tanto en lo que atañe a los agentes locales como a los representantes de la Comisión.<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> BOSSUYT, J., *op. cit.*, p. 63.

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 64.

<sup>48</sup> También en el mencionado estudio sobre el Sahel, NAUDET, J., 1998, *op. cit.*, p. 15, se señala que con frecuencia «The number of operations alone goes well beyond what local institutions can handle. Indeed the operations require capabilities cannot be found. The objective set are almost always to ambitious».

Para superar estas dificultades, el autor apunta la necesidad de adaptar el proceso de descentralización a las condiciones de cada país, evitando la confrontación y promoviendo la cooperación entre la administración central, local y los grupos de base como método de ir reduciendo la desconfianza mutua. Esto requiere el desarrollo de estructuras de diálogo entre ellos y el establecimiento de procedimientos eficaces de financiación, control y evaluación. Pero previamente los donantes tienen que reconsiderar su relación con la administración local, introduciendo cambios en los procedimientos, la organización, la gestión de proyectos y el reparto de responsabilidades. Esto incluye adaptar los procedimientos y el lenguaje especializado de la cooperación oficial al de la administración local.

En cualquier caso, no hay que perder de vista que se trata de un proceso en el cuál hay que calibrar los riesgos de cada paso y sopesar la capacidad de gestión de los beneficiarios, a fin de ir adaptando los flujos de la ayuda a su capacidad de absorción, al tiempo que se proporciona el apoyo necesario para incrementar su pericia.<sup>49</sup> La sobrevaloración de la capacidad de gestión del receptor es causa frecuente de fracasos en los objetivos finales de un proyecto.<sup>50</sup> La participación de entidades subestatales y corporaciones locales del norte debería incorporarse a este proceso global de descentralización y evitar caer en la atomización desorganizada. Sólo fomentando la colaboración se conseguirá un efecto sistémico positivo.

En los casos de implementación a través de ONG se suscita además la cuestión de su identificación control por parte del gobierno receptor. Algunos países han establecido controles previos para la entrada o actuación de ONG extranjeras; lo que incluye la petición de permisos o la inscripción en un registro. En algunos casos extremos, gobiernos autoritarios reacios a su presencia han llegado a prohibir su actuación o a dificultarla en gran medida. En el supuesto de trabajar con las ONG locales, también hay que prestar atención a las cuestiones políticas y evitar la tentación de adoptar una actitud sustitutiva del Estado, procurando trabajar en armonía con la Administración local y central en la medida de lo posible.

### c) Seguimiento y evaluación

---

<sup>49</sup> *Ibid*, pp. 68-74.

Atendiendo a la clasificación planteada en el punto 2.4.4., se distinguió entre las diversas modalidades de evaluación según su objeto: la evaluación a nivel político, la evaluación de impacto y la de gestión. En referencia al primer punto, también en la fase de evaluación, los donantes suelen seguir aplicando sus propios criterios en cuanto a los objetivos a conseguir, de manera que volvemos a tropezar con el dilema que ya se planteó al tratar la planificación.<sup>51</sup> Retomando a MANGUSEN, resulta difícil ajustar una evaluación que se concentra en hacer una comparación de los resultados conseguidos en un determinado programa implementado por el receptor, con los ideales establecidos por el país donante y a su vez conjugarlo con el principio de responsabilidad del receptor. Aún más paradójico es pretender que transfiriendo mayor responsabilidad a los receptores se garantice el mejor cumplimiento de los objetivos del donante.<sup>52</sup> La superación de este dilema pasa por una planificación que recoja los objetivos del receptor como punto de referencia.

Respecto al análisis del impacto, como se ha visto en el capítulo anterior, cada vez es más frecuente que los donantes recurran a consultoras externas para el seguimiento y evaluación de sus programas, aunque todavía muchos usan preferentemente su personal (Alemania o Países Bajos).<sup>53</sup> En general la participación del personal local o los beneficiarios es mínima, salvo en el caso de la ayuda por programas, en que la responsabilidad de la gestión queda en manos del receptor y se hace imprescindible su colaboración para el seguimiento y evaluación. Como se señaló, este tipo de ayuda normalmente queda condicionada al logro de ciertos resultados o a la puesta en marcha de determinadas políticas. En algunos casos, se establecen listas excluyendo algunos sectores o listas positivas de sectores a los que debe destinarse la financiación suministrada.

En la ayuda para el ajuste económico se establecen unos indicadores con objeto de comprobar la aplicación de las medidas acordadas y éstos sirven de referencia para condicionar la continuidad de la financiación. El uso dado a estos mecanismos de control ha sido diverso, aunque a partir de la alineación con las condiciones establecidas por el Banco Mundial su aplicación fue más confluente. Para evaluar este tipo de ayuda, normalmente se realizan estudios macroeconómicos que analizan indicadores tales como el

---

<sup>50</sup> Según las evaluaciones realizados por la GTZ, ésta admite que en al menos un 16% de los proyectos el diseño no se adecuaba a la capacidad de la contraparte local. OECD-CAD, Germany, 1998, *op. cit.*, p. 29.

<sup>51</sup> Véase punto 3.1.1.

<sup>52</sup> MANGUSEN, E., 1996, *op. cit.*, pp. 139-140, hace estas reflexiones referidas a la situación noruega, pero pueden trasladarse al conjunto de los donantes.

<sup>53</sup> Para COX-HEALEY y KONING, 1997, *op. cit.*, p. 46, como ya se señaló, la participación del personal operacional de las misiones es importante para incorporar lo aprendido de la evaluación en el proyecto.

déficit fiscal, la balanza de pagos, el consumo, el ahorro, las inversiones, etc. Pero no siempre estas variables son capaces de demostrar el buen uso de los fondos y por ello se han tratado de introducir correcciones fundamentándose en otros indicadores elaborados de acuerdo con el EML.<sup>54</sup>

El concepto de participación en la metodología de evaluación es tardío. En la actualidad se habla de cuatro generaciones de evaluación atendiendo a su carácter participativo:

1. Evaluaciones tradicionales, iniciadas por los gestores como medio para justificar los gastos y realizadas por gestores independientes aplicando una aproximación cuantitativa para la recopilación de información.
2. Evaluaciones centradas en los objetivos para identificar las fortalezas y debilidades de la intervención.
3. Evaluaciones que ponen el énfasis en los juicios y conclusiones de los evaluadores.
4. Evaluaciones basadas fundamentalmente en la participación de los beneficiarios y su valoración en función de sus intereses. En este caso el evaluador «deja su posición de juez y pasa a ser un animador y un relator de las discusiones que se producen en la comunidad».<sup>55</sup>

Esta última opción supone una ruptura con las anteriores, porque no consiste únicamente en la participación local en los equipos de evaluación, sino que todo el proceso está basado en el diálogo entre los agentes que han participado. Este es el método adoptado por el proceso conocido como *Participatory Rural Appraisal*. Sin embargo, el propio CAD reconoce la dificultad de integrarlo en el funcionamiento de las agencias donantes, dada su alta dosis de subjetividad. No obstante, alguna de sus características, como las entrevistas o los talleres, comienzan a ser habituales en evaluaciones de corte más tradicional.<sup>56</sup>

En Países Bajos y Suiza se han introducido ya las autoevaluaciones por parte de los destinatarios, con un carácter complementario a la que realizan las consultoras o la propia Administración. No sustituyen, sino que complementan las más convencionales. Finlandia realiza todas las evaluaciones junto a los países receptores y los resultados obtenidos son difundidos a través de seminarios y grupos de trabajo con participación de los países

---

<sup>54</sup> En esta línea van los trabajos del grupo informal del CAD sobre Evaluación de la ayuda, véase apartado 3.2.2.

<sup>55</sup> SECIPI, 1998, *op. cit.*, p. 91, citando a MARSDEN, OAKLEY, PRATT, en Measuring the process: Guidelines for evaluating social development, Intrac Publications, Oxford, 1994 y otros autores.

<sup>56</sup> CAD, 1997.

receptores interesados.<sup>57</sup> También Dinamarca culmina su enfoque participativo con la intervención de los receptores en el análisis y formulación de las lecciones aprendidas, las conclusiones y recomendaciones, diseminando posteriormente la información a los países receptores, la administración pública y el público interesado.<sup>58</sup> En cualquier caso, tal y como hace el último de los países mencionados la participación debe introducirse en fases más tempranas para ser eficaz en la evaluación. Incluso en las evaluaciones particulares sobre impacto o de gestión más convencionales es imprescindible establecer un acuerdo con las contrapartes para que presten su colaboración, ya que «dificilmente se puede evaluar algo si los depositarios de la información de referencia no colaboran en el proceso».<sup>59</sup> Por otra parte, por más que se quieran objetivar los indicadores para evaluar el grado de adecuación de los resultados a las previsiones, existen factores humanos imposibles de medir sin recurrir a la valoración de los beneficiarios.

---

<sup>57</sup> OCDE-CAD, Finland, 1999, *op. cit.*, p. 33.

<sup>58</sup> OCDE-CAD, Denmark, 1999, *op. cit.*, p. 47.

<sup>59</sup> SECIPI, 1998, *op. cit.*, p. 204.

### **3.2. La coordinación entre varios países donantes y receptores**

En la mencionada clasificación establecida por BARRY en su estudio de 1988, se distinguían tres diferentes procesos en el ámbito de la coordinación entre donantes: los mecanismos de consulta, la concertación para el establecimiento de prioridades comunes y la coordinación operacional.<sup>60</sup> Tomándola como punto de partida, en este apartado se van a identificar las iniciativas que se han ido abriendo, pero estructurándolas en cuatro grandes cuestiones de menor a mayor concreción:

- En primer lugar se tratarán de los principales foros en los que se han desarrollado las últimas iniciativas para establecer estrategias comunes, bien entre donantes y receptores en el marco de las Naciones Unidas, bien únicamente entre el conjunto de donantes reunidos en el seno de la OCDE<sup>61</sup> (p. 3.2.1.).
- En segundo lugar se hará referencia a los avances que se han realizado en la codificación de normas, condiciones y principios de funcionamiento entre el conjunto de donantes, tomando como principal referencia la labor del CAD (p. 3.2.2.).
- En tercer lugar se verán los mecanismos de consulta entre donantes y receptores de ámbito sectorial, regional o por país para el intercambio de informaciones y el establecimiento de un programa común (p. 3.2.3.).
- Finalmente, se mencionará la coordinación operacional para la realización de programas o proyectos conjuntos entre diversos donantes y un determinado país receptor (p. 3.2.4.).

No se pretende explicar de forma detallada todas las iniciativas producidas en cada uno de los apartados mencionados durante la segunda mitad del siglo XX, sino sólo dejar constancia de: cuáles son las diferentes opciones planteadas, qué posición ocupan en el conjunto del sistema de cooperación internacional, con qué obstáculos han tropezado y cuáles son sus limitaciones intrínsecas. Dado que este trabajo se centra en las relaciones entre España y América Latina se prestará más atención a aquellas propuestas con posible incidencia en la relación de cooperación entre ambas regiones. La coordinación entre los países donantes miembros de la UE se trata separadamente en un capítulo posterior enmarcada en el conjunto de las relaciones interregionales.

---

<sup>60</sup> Véase *infra*, capítulo 1, punto 1.2.2.

### **3.2.1. Concertación para el establecimiento de estrategias comunes**

Si la diversidad de objetivos ajenos a la cooperación para el desarrollo es la principal dificultad para la coordinación de las políticas de los donantes, es lógico que justamente una de las tareas más urgentes sea la búsqueda de un consenso sobre las principales metas a alcanzar. Se trata de concretar el contenido de ese objeto común sobre el que se asienta la cooperación internacional en el sector que nos ocupa. Tan importante como este acuerdo y más controvertido si cabe, resulta el establecimiento de compromisos y plazos concretos para lograr dichos objetivos. Este ejercicio de comunión, imposible de plantear de forma global durante el periodo de confrontación este-oeste, ha recibido nuevo aliento con los cambios operados en el sistema internacional durante el último decenio y se están abriendo senderos que trazarán el devenir de las políticas de cooperación para el desarrollo. La finalidad de este apartado es analizar el contenido de todos los objetivos específicos que se han ido perfilando, pues es una materia que excede en mucho el alcance de este trabajo adentrándose en el complejo campo de las teorías del desarrollo. Por ello, se limitará a señalar los principales instrumentos establecidas con el fin de contribuir al logro de las metas propuestas, centrándonos en los dos principales foros: las Naciones Unidas y la OCDE.

#### **a) La Concertación de estrategias en el marco de las Naciones Unidas**

La concertación para el establecimiento de estrategias comunes frente al problema del subdesarrollo surgió pronto en el seno de la Organización de las Naciones Unidas, tal como se señaló en el primer capítulo. El primer exponente directo data de 1960, cuando la Asamblea General (AG) a través de la resolución 1.515 (XV) asumió la tarea de elaborar un programa en pro del Desarrollo. Tras tres décadas de renovadas estrategias, a comienzos de los años noventa la AG aprobó la «Declaración sobre la cooperación económica internacional, y en particular, sobre la reutilización del crecimiento de los países en desarrollo» (Res. S-18/3) 1990 y posteriormente los principios contenidos en aquella se retomaron en la Res. 45/1990 de 21 de diciembre conteniendo la estrategia del «Cuarto decenio para el Desarrollo». Como se señaló en su momento, ambas significaron una renuncia sobre algunas de las reivindicaciones que venían sosteniendo los PVD desde la enunciación de los principios del NOEI, especialmente en lo referente al fundamento del

---

<sup>61</sup> WHITE, H., Evaluating Programme Aid. Case Studies of donor practice, Vol. I, Institute of Social Studies, La Haya, 1996, pp. 8 y ss.

deber de cooperar.<sup>62</sup> Sin embargo, otros de sus enunciados han mantenido plena vigencia en su formulación, aunque su aplicación ha quedado modificada por las nuevas teorías dominantes.<sup>63</sup>

A comienzos de los 90 el entonces Secretario General Boutros Gali tomó la iniciativa de convocar un ciclo de grandes conferencias de carácter multilateral para debatir los principales desafíos globales de la Comunidad internacional. No eran una gran innovación; baste recordar la importancia de la UNCTAD, que pasó a institucionalizarse como un órgano de la familia onusiana en el cuál se desarrolló buena parte del diálogo/enfrentamiento entre los países del Norte y el Sur.<sup>64</sup> La novedad de este nuevo ciclo residía en la voluntad de establecer objetivos y medidas concretas que constituyeran un programa común en cada uno de los ámbitos primarios del Desarrollo. Tampoco los temas eran inéditos, más bien retomaban anteriores ediciones para reelaborar los programas en función de las nuevas estrategias. Las principales conferencias, celebradas entre 1990 y 1996,<sup>65</sup> contaban entre sus objetivos el conseguir la movilización de todos los actores, estatales o no, cuya acción tuviese incidencia en el proceso de Desarrollo, lo cuál incluía gobiernos, autoridades locales, ONG y otros grupos sociales. La misión era debatir alrededor de unos objetivos comunes para lograr establecer estandares internacionales y directrices generales, mediante un diálogo que permitiese acercar posiciones y llegar a acuerdos surgidos del consenso. Los resultados esperados de estas conferencias eran:

- La elaboración de principios y programas de acción que sirvieran de marco de referencia para todos los actores. Éstos no tienen carácter vinculante, pero al ser

---

<sup>62</sup> Según REMIRO BROTONS, A., 1997, *op. cit.*, «Decaídas las soluciones normativistas a las que los países en desarrollo habían fiado su futuro, la década de los noventa se ha caracterizado por un regreso forzado al multilateralismo», p. 1090.

<sup>63</sup> Así el mismo autor menciona el principio de desigualdad compensadora que, habiendo nacido con el NOEI como derivación de principio de dualidad de normas, ha dado lugar al nacimiento de una pluralidad de categorías que han conducido a un «concurso de deméritos para elaborar las listas de acceso a Fondos y Programas de las UN, facilidades de financiación y crediticias de las instituciones económicas del sistema (FMI, BIRD y sus filiales) un trato particularmente ventajoso de organizaciones regionales y de los países industrializados...» y pone en duda algunos de los criterios empleados en su elaboración. *Ibid.*, p. 1094.

<sup>64</sup> No es ni mucho menos un caso aislado; un estudio de la Unidad de Inspección Conjunta realizado en 1982 contabilizaba más de 30 conferencias durante los años 70 (Documento A/37/12 de 23 de marzo de 1982), algunas de los cuáles también dieron lugar al nacimiento de nuevos órganos subsidiarios.

<sup>65</sup> Durante dicho periodo se celebraron: la Conferencia Mundial por la Educación para todos, Jomtiem, 1990, (Tailandia); la segunda Conferencia de NN.UU. sobre los Países Menos Avanzados, París, 1990, (Francia); Conferencia de NN.UU. sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Río de Janeiro, 1992 (Brasil); Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, Viena, 1993, (Austria); V Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, El Cairo 1994, (Egipto); Conferencia Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague, 1995, (Dinamarca); IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, Pekín, 1995 (China); II Conferencia de Naciones unidas sobre Asentamientos Humanos, Estambul, 1996 (Turquía); además de otras conferencias sobre temas más específicos como la Infancia, Desarrollo en África, la Cumbre sobre la Alimentación, desastres naturales, además de la IX edición de la UNCTAD.

adoptados por consenso adquieren la fuerza de un compromiso moral de todos aquéllos que contribuyeron a su aprobación, quienes de buena fe, deberían adoptar medidas especiales para su consecución.

- Conseguir la firma de acuerdos vinculantes que comprometieran a los Estados para realizar una acción determinada o alcanzar unos resultados concretos.
- El establecimiento de mecanismos institucionales de seguimiento sobre los progresos realizados y verificación del cumplimiento de los acuerdos.
- Finalmente, en la medida de lo posible, se trataba de comprometer los fondos necesarios para la efectiva ejecución de los acuerdos.

El fruto final de cada una de las conferencias fue desigual, pero en mayor o menor medida todas sirvieron, al menos, para clarificar la posición de los diferentes actores en torno a las grandes cuestiones. Sin embargo, las conferencias han sido criticadas por muchas razones, entre las cuales destacan: su incapacidad para conseguir avances substanciales o introducir novedades, su elevado coste, la duplicidad de las discusiones y su excesiva proliferación, así como, sobre todo, la ausencia de valor vinculante de las declaraciones que auspician. No obstante, como señala FOREMAN, J., se debe recordar que su función principal no era establecer normativas obligatorias si no «actuar, en el nombre de la Comunidad Internacional, como fuente de legitimación» de determinados estandares, lo cuál nos sitúa en el campo del «derecho blando».<sup>66</sup> En esta misma dirección, incide SARTAZ, A. en señalar como «las últimas conferencias se han limitado a los aspectos sociales y han huido de las cuestiones comerciales más duras, como el sistema monetario internacional o el proteccionismo comercial, materias que se discuten en foros especializados en los el sistema de toma de decisiones es menos abierto y transparente».<sup>67</sup>

Este mismo autor apunta como algunos aspectos susceptibles de mejora la necesidad de: separar los aspectos conceptuales de los objetivos específicos, para dotar a las resoluciones de mayor claridad; señalar plazos concretos y prever los costes financieros; separar las obligaciones de carácter nacional de las internacionales; establecer una agencia de seguimiento y designar un responsable de dar cuenta de los progresos realizados en los diferentes objetivos y, finalmente realizar revisiones periódicas para ajustar los objetivos a

---

<sup>66</sup> FOREMAN, J., p. 371, «UN Conferences: media events or genuine Diplomacy?», en Global Governance 2/1996, pp. 361-375. El mismo autor afirma que por ello «In the final analysis, UN global conferences must be seen in long term continuum».

las realizaciones y los cambios que se hayan producido. Algunos de estos aspectos han sido contemplados parcialmente en los resultados de las últimas conferencias,<sup>68</sup> pero la insuficiencia de compromisos concretos no facilitó la efectiva aplicación de sus recomendaciones. Sin embargo, algunos de los principios enunciados en las conferencias ya han pasado a formar parte del ideario común que informa el discurso sobre las estrategias de Desarrollo.

En junio de 1997 el nuevo Secretario General, Kofi Annan, presentó su Agenda de Desarrollo<sup>69</sup> en la que se tomaban los resultados de las conferencias mencionadas como punto de partida para revigorizar una nueva asociación. Partiendo de la primacía de las políticas nacionales, el secretario general hacía un llamamiento a la cooperación para atender a los desafíos que plantean las denominadas «nuevas interdependencias» y exhortaba al cumplimiento de los objetivos concertados en las cumbres mediante la movilización de los recursos internos y externos. Entre estos últimos incluía la necesidad de incrementar la AOD,<sup>70</sup> pero también la renegociación y condonación de la deuda externa y la movilización del capital privado y de las instituciones financieras. A la AG de Naciones Unidas le atribuía un papel central en el seguimiento de la implementación de los resultados de las conferencias mediante una revisión periódica del grado de cumplimiento de los compromisos por parte de los Estados. A su vez, el Comité Económico y Social es el encargado de asegurar la coordinación del seguimiento del sistema de Naciones Unidas, a través de las comisiones regionales y otros órganos subsidiarios.

La agenda se proponía transmitir la labor política de la ONU a su papel operacional, mejorando la coherencia, complementariedad y coordinación del propio sistema y fomentar al tiempo la colaboración con los demás actores implicados: gobiernos nacionales, otras organizaciones internacionales y agentes no gubernamentales. Dado que la responsabilidad principal de la implementación de declaraciones y programas de acción de las conferencias recae en los gobiernos, se señalaba la conveniencia de establecer mecanismos de seguimiento también a escala nacional, subregional y regional, pero interrelacionados entre sí de manera que contribuyesen al mayor conocimiento de los progresos realizados en el conjunto de la comunidad internacional. La credibilidad de los

<sup>67</sup> SARTAZ, A., p. 67, «International decision-making: the role of global summits», *Development* 4/1995, pp. 65-68.

<sup>68</sup> Se reseña una breve sinopsis de las principales conferencias en el anexo I al final del capítulo.

<sup>69</sup> A/AC.250.1 de 16 de junio de 1997.

<sup>70</sup> Manteniendo el 0,7% del PIB como objetivo, pero añadiendo el compromiso de que el 0,15% fuese destinado a los PMA tal y como se había solicitado en la Cumbre de París de 1990.

esfuerzos dependía además de un incremento de los recursos financieros destinados al cumplimiento de los objetivos, tanto para las políticas nacionales, como para las realizadas a través de los organismos multilaterales y particularmente Naciones Unidas. Pero, éste es el aspecto en el cual el balance de las conferencias es más negativo, dado el descenso generalizado de las contribuciones de AOD durante la última década.

Entre tanto, durante los últimos años se está procediendo a la revisión de medio término de las conferencias: la agenda 21 de la Conferencia de Río en 1997 o el programa de acción de El Cairo sobre Población en 1999 son ejemplos destacados. Para el año 2000 corresponden dos de gran alcance: la revisión del programa de la cumbre social y la aplicación de la plataforma de acción de Beijin. Antes de la sesión especial de la AG, todas las revisiones pasan por un proceso de preparación que conlleva la solicitud de información a los gobiernos y la elaboración de un informe<sup>71</sup> sobre el cual se basarán las propuestas para mejorar la implementación de los programas. El proceso intergubernamental va normalmente acompañado de un seguimiento paralelo de las ONG especializadas, tanto a escala nacional como internacional. El papel de éstas se ha revelado determinante a la hora de presionar sobre los gobiernos para proporcionar la información requerida o incluso elaborando informes paralelos, cuando consideran que los documentos oficiales proporcionados son incompletos o incorrectos.<sup>72</sup> Estas redes de ONG han puesto en marcha sistemas alternativos de seguimiento periódico y despliegan información sobre los avances y retrocesos experimentados por países o regiones a través de los medios que proporcionan las nuevas tecnologías de información; es el caso de *Womanwatch* o el *Socialwatch*, entre otros. El interés y la pertinencia de estos movimientos sociales en apoyo del cumplimiento de los programas de las cumbres no es óbice para constatar la debilidad de un programa sustentado en la mera voluntariedad y carente de compromisos firmes que conlleven responsabilidad internacional.

Llegados al emblemático año 2000 finalizó el cuarto decenio del Desarrollo. También se ha llegado al término del plazo de diez años establecido para las conferencias celebradas a comienzo de la década, como la de Educación y la de Países menos avanzados y surge la

---

<sup>71</sup> En el caso de la cumbre social es el Comprehensive Report on the implementation of the Outcome of the World Summit for Social Development, E/CN.5/2000/2 de 13 de diciembre de 1999. El de la Mujer es el Marco para acciones e iniciativas adicionales que puedan ser consideradas durante la sesión especial de la A.G. titulado: «Mujeres 2000: Igualdad de Género, desarrollo y paz en el siglo XXI», E/CN.6/1999/PC/2.

<sup>72</sup> Aunque la labor de estas ONG es mucho menos efectiva en relación a aquellos gobiernos que hacen caso omiso de los críticas sociales y mantienen una gestión totalmente opaca, no pueden desdeñarse su papel de denuncia ante la opinión internacional.

evidencia de que no se han cumplido los buenos propósitos: las propuestas de escuela para todos los niños de la Conferencia de Jomtien contrastan con la existencia de 113 millones de niños sin escolarizar y el objetivo de dedicar el 0,15% del PIB de los países industrializados a ayuda destinada a los PMA de París sólo ha sido respetado por cuatro países, mientras en el conjunto de donantes descendía el porcentaje de la ayuda destinada a dichos países. Son dos ejemplos concretos entre un centenar de falsas expectativas.

La controversia desatada en torno a la aprobación de la resolución de la AG. 54/175 sobre el derecho al desarrollo en febrero de 1999 no augura un camino fácil hacia el compromiso.<sup>73</sup> Sin embargo, la resolución pretende reforzar el papel coordinador del sistema de Naciones Unidas en la promoción y realización del derecho al desarrollo. Para ello llama al Secretario General y al Alto comisionado para los derechos humanos a elaborar un informe anual sobre los progresos realizados en la implementación del mencionado derecho quienes deben presentarlo ante la Asamblea General.<sup>74</sup> Previamente, la Comisión de Derechos Humanos en su resolución 1998/22 de 22 de abril otorgó alta prioridad a las actividades relacionadas con el derecho al Desarrollo y decidió crear un grupo de trabajo compuesto por expertos independientes para tratar temas sobre la implementación de las resoluciones de la AG y la coordinación de todas las actividades de los organismos de Naciones Unidas en materia del derecho al Desarrollo.

Más concretamente, la AG encargó al Secretario General presentar para el 55 periodo de sesiones del año 2000, un informe sobre el derecho al Desarrollo, identificando los mayores obstáculos. El Secretario General presentó a comienzos de 2000 el informe «Nosotros los pueblos. El papel de las Naciones Unidas en el siglo XXI»<sup>75</sup> como contribución a la cumbre del Milenio celebrada en septiembre de 2000 donde retoma los principales objetivos de las cumbres, señalando el año 2015 como principal referente para la consecución de los principales requerimientos, como erradicar la pobreza y el analfabetismo o el acceso a la vivienda y a los recursos hídricos, entre otros. De nuevo el Secretario General insta a los Estados miembros a adoptar y ratificar los convenios en vigor sobre derechos humanos y desarme, a aumentar los recursos destinados a los planes de acción de las cumbres y aplicar los planes de acción, o acordar planes de alivio de la deuda externa para los países más pobres, pero no se indican medidas operativas que conviertan las promesas en compromisos vinculantes. En cambio, se hace una llamada a la

---

<sup>73</sup> Véase capítulo 1.2.1. f)

<sup>74</sup> Punto 16 de la resolución AG. 54/175.

participación social y al sector privado como medios complementarios a la aplicación de las políticas nacionales e internacionales.

### b) La concertación de estrategias en el seno de la OCDE

Una de las principales funciones del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE es la coordinación de las políticas bilaterales de cooperación de los Estados miembros, que constituyen la mayoría de los donantes. Su principal labor ha ido encaminada hacia la regulación y armonización de las condiciones de la ayuda, cuestión que se verá en el punto inmediatamente posterior a éste. Pero además, desde inicios de los ochenta, el CAD inició un diálogo interno para conseguir incrementar la coordinación de las políticas. Inicialmente se tuvo que enfrentar a las reticencias de algunos Estados (los países escandinavos, Austria y Australia) que temían que una concertación de este tipo supusiera «una inadmisible interferencia en los asuntos internos de los países receptores»,<sup>76</sup> pero finalmente en la reunión de alto nivel en París de 1983 se llegó a un principio de acuerdo. Paulatinamente, la cuestión fue derivando su atención hacia el establecimiento de un diálogo político entre donantes y receptor que permitiera la coordinación en el ámbito local o regional, tal y como quedó patente en los principios sobre coordinación de 1985.<sup>77</sup>

Durante la década de los noventa, la influencia de los trabajos de las conferencias de NN.UU y la progresiva introducción de la ayuda programa por parte de las instituciones financieras, desembocó en la asunción de una necesidad perentoria de concertación en torno a objetivos comunes. Esta idea cuajó en 1995, cuando la reunión de alto nivel del CAD celebrada en abril aprobó la declaración denominada *«Development Partnership in the New Global Context»*.<sup>78</sup> Se partía de la idea que la cooperación para el desarrollo sólo puede alcanzar sus objetivos si responde a la voluntad común de todos los que participan, sean donantes o receptores. Presupone una noción de seguridad amplia que hace hincapié en las necesidades humanas y la conservación del habitat abundando en que los conflictos, las presiones migratorias, las epidemias, la degradación ambiental, el crimen y la corrupción son hijos del subdesarrollo y conciernen a todos los individuos sea cuál sea su origen. En consecuencia se establece un consenso sobre las estrategias de cooperación basado en siete puntos:

---

<sup>75</sup> Véase a A/54/2000.

<sup>76</sup> RADKE, D., Conditionality and Policy Dialogue, GDI, Berlín, 1985, p. 41.

<sup>77</sup> *Infra*, p. 1.4.2.

<sup>78</sup> OECD/CAD, *Development Partnership in the New Global Context*, París, 24 de abril de 1995, p. 4. DCD/DAC (95) 3/rev. 1, recogido y comentado en el Rapport 95 del CAD.

1. La cooperación para el desarrollo es una inversión de futuro que ha contribuido a mejorar la calidad de vida de muchas personas y debe ampliarse.
2. El objetivo principal de las estrategias de Desarrollo es combatir las raíces de la pobreza.
3. Las estrategias deben incluir: impulso al crecimiento económico y atención al sector privado; política social, especialmente en educación, salud y población; fomento de la participación de hombres y mujeres; protección del medio ambiente y prevención de conflictos.
4. Los PVD son responsables de su desarrollo, pero precisan del apoyo externo y la cooperación internacional es un elemento complementario a otros recursos.
5. Debe asegurarse la coherencia con los objetivos de desarrollo de todas las políticas de los países industrializados que afectan a los PVD.
6. Es necesario intensificar las actividades de coordinación de la ayuda, la evaluación y la adopción rigurosa de prácticas eficaces y eficientes.
7. Se precisa un compromiso para el establecimiento de prioridades y objetivos conjuntos en favor de las estrategias de acercamiento al próximo siglo.

Este primer acuerdo derivó en dos documentos posteriores de nivel ministerial los cuáles son muestra fehaciente de que se ha abierto una nueva vía para la concertación de objetivos de las políticas de cooperación: uno es el denominado «*Shaping the 21<sup>st</sup> Century: The Contribution of Development Cooperation*»;<sup>79</sup> el otro la «*Policy Note on Strengthening Country Level Coordination for Participatory Development and good Governance*»<sup>80</sup> ambos aprobados en mayo de 1996 por la reunión de ministros del CAD. En el primero, los 22 miembros del CAD tratan de formular una estrategia global de la política de cooperación, definiendo metas claras y concretas que sirven al tiempo de objetivos a alcanzar y de indicadores para comprobar el grado de éxito obtenido. Estos objetivos están extraídos de los resultados de las conferencias de NN.UU, a las que se hace expresa referencia, y se dividen en tres apartados: erradicación de la pobreza, desarrollo social y medio ambiente. Se trata de objetivos cuantificables,<sup>81</sup> que no sólo se computan en el plano mundial sino que deberían ser alcanzados país por país, adaptándolos

---

<sup>79</sup> OCDE/CAD «*Shaping the 21<sup>st</sup> Century: The Contribution of Development Cooperation*» 1998, p. 23, DCD/DAC (96) 15/rev. 1.

<sup>80</sup> Policy Note, París, 13 de mayo de 1996, p. 7, DCD/DAC (96) 14/rev. 2.

<sup>81</sup> Las propuestas concretas son: reducción a la mitad de número de habitantes viviendo en condiciones de extrema pobreza, educación primaria universal y eliminación de las disparidades de género en primaria y secundaria, reducción en 2/3 la mortalidad en los menores a 5 años y en \_ la mortalidad maternal, acceso universal servicios de salud reproductiva y el establecimiento de políticas de conservación ambiental en todos los países.

a las condiciones locales y a las estrategias nacionales formuladas por cada gobierno. Para su consecución se estableció como límite temporal máximo el año 2015.<sup>82</sup>

Los miembros del CAD reconocían que la ayuda no era un factor suficiente para conseguir dichos objetivos, pero sí muy importante para apoyar los esfuerzos de los países receptores y por ello se comprometían a:

- Concluir acuerdos recíprocos en los que se aseguren la cantidad de recursos financieros necesarios para llevar a cabo los programas.
- Mejorar la coordinación de la ayuda a nivel local.
- Garantizar la coherencia entre las políticas de ayuda y otras políticas que tienen incidencia en el desarrollo de los PVD.

Este planteamiento ponía de manifiesto la necesidad de un cambio en el concepto de cooperación para el desarrollo que diese sustancia a la reiterada responsabilidad primordial del receptor, dando paso a una relación paritaria. Según el documento esta transformación debía apoyarse en: un crecimiento económico de base amplia que contribuya a reducir la pobreza, el fortalecimiento de las capacidades individuales e institucionales en los PVD, la mejora de la gestión de los PVD respecto a los problemas globales; así como facilitar el acceso de los PVD y países en transición a la economía mundial, incrementando su participación en el comercio internacional y las inversiones extranjeras.

La relación paritaria supone unas responsabilidades comunes y otras para cada uno de los miembros de la relación. Los miembros del CAD<sup>83</sup> señalaron como *responsabilidades comunes*: crear condiciones para generar suficientes recursos para el desarrollo, la prevención de conflictos, la protección nacional e internacional contra la corrupción, el impulso de las iniciativas procedentes de la sociedad civil y el apoyo a los mecanismos regionales de Desarrollo. Como *responsabilidades del receptor* propusieron: la adopción de políticas macroeconómicas adecuadas,<sup>84</sup> la asunción de los objetivos de desarrollo social básico, el incremento de la participación e igualdad de géneros, el respeto al Estado de derecho, el fortalecimiento de la capacidad institucional e individual, el establecimiento de un clima favorable a las inversiones, un sistema presupuestario y fiscal eficaz y mantener relaciones de cooperación estables con los países vecinos. Condiciones que la

---

<sup>82</sup> En algunos plazos esto pospone los plazos establecidos por las cumbres de Naciones Unidas, aunque estos están muy lejos de ser alcanzados.

<sup>83</sup> Entre los cuales, como se sabe, no se cuenta ningún país receptor.

<sup>84</sup> Subsiste como interrogante la cuestión sobre cuáles son las políticas adecuadas para cada caso concreto.

comunidad donante considera imprescindibles para garantizar la eficacia de las políticas de desarrollo.

Asumen como *responsabilidad del donante*: proveer la asistencia necesaria para cubrir las necesidades financieras de los programas y atraer recursos adicionales hacia los PVD, mejorar el sistema internacional de inversiones y comercio para permitir mayores oportunidades a los PVD, adherirse a los principios internacionales para una ayuda eficaz, evitar la relación de dependencia de la ayuda mediante el apoyo al fortalecimiento de las capacidades del receptor, facilitar el acceso a la información y la tecnología, mantener la coherencia en las políticas dirigidas a los PVD y trabajar por una mejor coordinación del sistema internacional de ayudas. Finalmente todo el proceso debía basarse en un apoyo externo efectivo para la implantación de estrategias de desarrollo nacionales dirigidas y adecuadamente gestionadas por el gobierno del país receptor. La aprobación y liderazgo por parte de la población y las instituciones locales se destacaban como el factor clave del éxito del proceso.

En suma, este documento, que ha pasado a constituirse en una referencia para la comunidad donante, se articula en torno a objetivos fijos con un horizonte temporal concreto y el principio de partenariado como nueva formula de procurar la ayuda. Ambos aspectos se repiten en la *Policy Note* para la coordinación a nivel local, pero además se pone de manifiesto que la existencia de un acuerdo político previo entre los diversos donantes facilita la división del trabajo y la coordinación de la ayuda a nivel local. La base para el diálogo han de ser los análisis por país, basados en estudios que vayan más allá de los indicadores macroeconómicos usualmente manejados por el Banco Mundial y recojan aspectos reflejados en las condiciones propias de cada país. Los objetivos deben ser discutidos de forma participativa, tanto por ejecutores públicos o privados, como por los destinatarios finales de las políticas, con el fin de asegurar que los asumen como propios y así garantizar su futura viabilidad.

Para la puesta en práctica de estas estrategias el CAD y los países miembros han tomado una serie de iniciativas destinadas impulsar un proceso de convergencia. La reunión de alto nivel del CAD de 1998 organizó un foro en el que participaron, junto a los estados miembros, representantes de Egipto, Malí, Mozambique, Tanzania y Uganda con la finalidad de exponer sus experiencias de partenariado. Como resultado se elaboró una lista

de once condiciones para facilitar los esfuerzos hacia el establecimiento de una asociación paritaria y la armonización de los procedimientos de los donantes.<sup>85</sup> Se partía de la necesidad de elaborar las estrategias nacionales de forma participativa, dialogando con la sociedad civil y la comunidad donante, fortaleciendo el liderazgo del receptor y su función coordinadora. Para mejorar la transparencia, se llamaba a desligar la ayuda, especialmente la destinada a los PMA, y a mantener un diálogo continuado. El fortalecimiento de las capacidades locales debería ir ligado a un paulatino paso de la ayuda para proyectos a la ayuda programa integrada en los presupuestos nacionales. Así pues, la ayuda técnica debería transformarse en formación de capacidades. Como medidas complementarias, se recomienda ajustar los procedimientos de los donantes a estándares internacionales basados en prácticas probadas y proceder a seguimientos y evaluaciones conjuntas.

Finalmente, se hace hincapié en el principio de coherencia de las políticas con especial atención al alivio de la carga de la deuda y a la búsqueda de nuevas formas de financiación del Desarrollo mediante la inversión. Estos puntos han de servir de referencia para el CAD en la revisión anual de las experiencias piloto de coordinación nacional que se están llevando a término<sup>86</sup> y posiblemente elaborar un manual de uso práctico. Así mismo se ha planteado la necesidad de que las revisiones realizadas periódicamente por el CAD a todos los donantes se centren en la aplicación de la estrategia global e incluso se prevé la posibilidad de realizar un informe especial en el año 2001, en conjunción con la ONU y el Banco Mundial, en el cual se evalúen los programas realizados.

Una iniciativa complementaria a la concertación de objetivos formulada en el documento «*Shaping*» y vinculada a los programas de las conferencias ONU, ha sido la elaboración de un directorio de indicadores básicos para medir los progresos en el proceso de desarrollo de los diferentes países. Su función es ayudar a integrar las estrategias de todos los agentes que participan en el sistema internacional de Desarrollo y proporcionar información compacta y estandarizada para mejorar el conocimiento sobre los avances logrados. El directorio *on line*<sup>87</sup> se ha elaborado con participación tanto del Banco Mundial, que está revisando algunos de sus indicadores, como del PNUD, el cual también está tratando de hacer converger las informaciones recogidas en las bases de datos del

<sup>85</sup> En OCDE-CAD, *Efforts and policies of the Development Committee*, Rapport 1998, París, 1999, está reproducido el texto, pp. 29-30.

<sup>86</sup> Sobre las experiencias nacionales, véase punto 3.2.3. de este capítulo, *infra*.

<sup>87</sup> La primera versión de este directorio fue publicada en Internet el 27 de abril de 1998, <http://www.oecd.org/dac/indicators>

*United Nations Development Assistance Framework* (UNDAF) y los *Mínimum National Social Data Set* ( MNSDS) que le sirven de referencia en sus programas regionales y nacionales.<sup>88</sup> Todavía se está trabajando en mejorar los indicadores con el fin de adaptarlos a objetivos difíciles de medir, como por ejemplo, el grado de participación o el fortalecimiento institucional. Esta lista básica no pretende sustituir a otras más especializadas sino ofrecer un mínimo de referencia estandarizado para todos los países. La iniciativa ha tenido un éxito notable y está sirviendo de base a otras acciones de colaboración entre organismos multilaterales y países donantes y receptores.<sup>89</sup>

### **3.2.2. Codificación sobre condiciones y principios**

La labor del CAD en la actualización de los principios mencionados y otros en vías de elaboración es constante. Existen siete grupos de trabajo<sup>90</sup> ocupados en acordar las propuestas antes de enviarlas a su aprobación por la reunión de alto nivel. Las decisiones se toman por consenso (sistema general de la OCDE), lo cual les otorga un amplio respaldo moral, pero no tienen fuerza vinculante obligatoria. Su eficacia depende de la voluntad de los Estados en llevarlas a la práctica. El arma principal del comité es la vigilancia de su cumplimiento a través de las evaluaciones periódicas a las que se ven sometidos todos los miembros; por una parte, a través del informe anual que se publica sobre la base de las memorias que deben proporcionar todos los gobiernos donantes; pero sobre todo merced a las revisiones a fondo a las que se ven sometidos todos los miembros cada tres o cuatro años. Estas últimas podían mantenerse confidenciales hasta 1995, pero en la actualidad son objeto de publicación y amplia difusión.

La focalización de las revisiones en algunos de los aspectos fundamentales de la gestión de la ayuda, incluidos los relacionados con la coordinación, resulta esencial para la evaluación de los progresos y el conocimiento público de las buenas y las malas prácticas. Sin embargo, todavía son escasos los instrumentos y la información disponible sobre la efectiva incorporación de los principios. Ésta es una nueva labor en la que se están introduciendo los grupos de trabajo. Así, el grupo sobre igualdad de género ha puesto en marcha un ejercicio de autoevaluación sobre la incorporación de los principios de igualdad en los organismos encargados de la cooperación, tras la adopción de las líneas directrices.

---

<sup>88</sup> Véase apartado 3.2.3. a).

<sup>89</sup> Véase apartado 3.2.3. e)

<sup>90</sup> Éstos se ocupan respectivamente de: Evaluación de la Ayuda, Medio Ambiente y Desarrollo, Aspectos financieros del Desarrollo, Igualdad de Género, Estadísticas, Reducción de la Pobreza y Capacidad institucional para el Desarrollo.

También el grupo sobre lucha contra la pobreza ha elaborado un informe sobre las políticas de los donantes en la materia, incluyendo al PNUD y el Banco Mundial. Éste estudio servirá de apoyo a la elaboración de las líneas directrices relativas a la cooperación para el desarrollo en apoyo de la reducción de la pobreza, que están siendo ultimados y constituirán una herramienta básica para la implementación de la estrategia para el siglo XXI. Están en marcha otros trabajos en materias como: participación y buen gobierno; desarrollo de las capacidades institucionales;<sup>91</sup> movilización de recursos financieros para el desarrollo y crecimiento del sector privado; fortalecimiento de capacidades en materia comercial o elaboración de indicadores de desarrollo sobre el cumplimiento de los objetivos de la cumbre social en la década de los noventa. Éste último da respuesta a la decisión adoptada en la Cumbre de los países del G8 de Colonia en junio de 1999 quienes resolvieron elaborar un informe sobre sus progresos en las políticas de lucha contra la pobreza para el año 2000.

Atendiendo a la ingente labor de codificación y el aparente alto grado de acuerdo con relación a los objetivos y los principios por parte de la mayoría de donantes, el principal reto en la actualidad es como llevarlos a la práctica, superando los conflictos de interés subyacentes. Como punto de partida el CAD ha elaborado un documento denominado «*On Common Ground*» que pretende condensar los principios que deben servir para el progresivo establecimiento de prácticas comunes, basándose en documentos emanados de diversos foros multilaterales.<sup>92</sup> En éste se recoge la necesidad de una visión integral del Desarrollo a largo plazo, la responsabilidad nacional para el establecimiento de una estrategia de desarrollo, el principio de asociación entre autoridades, sociedad civil y sector privado y el establecimiento de metas claras y evaluables de forma transparente. Para ponerlos en práctica, los donantes deben comprometerse a armonizar sus procedimientos y establecer acuerdos basados en la mutua confianza. Hasta hace muy poco el CAD apenas había descendido de los principios generales al escalón regional, nacional o local, sin embargo, en la actualidad ha extendido su campo de actuación. Como se verá en apartados subsiguientes, el comité ha iniciado programas piloto de coordinación en determinados países y sectores con lo cual ha venido a sumarse a las iniciativas pre-existentes del Banco Mundial y las Naciones Unidas. Aunque existen ejemplos de cooperación entre todos

---

<sup>91</sup> El grupo de trabajo I/CD realizó un seminario en Ottawa, Canadá, el 3-5 de mayo de 1999 en la que se adaptaron una serie de recomendaciones para el fomento de la participación y el fortalecimiento de la capacidad institucional.

<sup>92</sup> La declaración, «*On common ground. Converging Views on Development and Development Cooperation at the turn of the Century*», aparece recogida íntegramente en OECD-CAD, Efforts and Policies of the Development Committee, Rapport 1999, París, 2000.

estos organismos, la proliferación de diferentes mecanismos de coordinación en el terreno no facilita la claridad del panorama internacional en la materia.<sup>93</sup> Comienza a ser urgente un reparto claro de las funciones a realizar por cada organismo que aleje los peligros de competencia en pos del liderazgo. Según los propios postulados del CAD, reiterados en los catálogos de principios para una ayuda eficaz el protagonismo debería corresponder únicamente a los gobiernos de cada país en Desarrollo y todos los donantes deberían contribuir a reforzar su capacidad de liderazgo mediante una acción coordinada.

---

<sup>93</sup> Véase apartado 3.2.3. d)

### **3.2.3. Coordinación nacional, regional y especial**

Los mecanismos de coordinación a escala local, nacional o regional tienen tradición, pero su alcance ha sido limitado y la valoración de los resultados obtenidos no permite conclusiones palmarias. Los principios del CAD sobre coordinación de 1986 ya señalaban la necesidad de una participación más activa y el intercambio de puntos de vista de forma abierta y con profundidad. Además se recomendaba la redacción formal de las conclusiones y el establecimiento de un sistema de verificación de los compromisos. Sin embargo, la falta de seguimiento de las decisiones acordadas y, sobre todo, la ausencia de una evaluación independiente y fiable son dos carencias básicas que impiden tener una visión clara de los resultados. El informe del PNUD de 1991 recomendaba mayor preparación previa, el establecimiento de un orden del día más ajustado y, sobre todo, un sistema de seguimiento entre sesiones que incluyese la supervisión de las políticas del Estado receptor y de los compromisos de los donantes.<sup>94</sup> No obstante en 1999 el PNUD reconocía carecer de seguimiento institucional del proceso y esa ausencia de información sistemática se extendía al conjunto de los donantes y receptores, lo cual se traduce en una pérdida de memoria histórica.<sup>95</sup>

Por otra parte, se mantiene la relucuencia de los donantes a adquirir compromisos firmes a largo plazo. Originariamente la función primaria de las GC y las MR era la movilización de recursos adicionales. Éste sigue siendo uno de los principales objetivos de los receptores, pero no hay evidencias de que dichos mecanismos hayan atraído recursos; más bien se suele reafirmar lo que se había comprometido previamente de forma bilateral.<sup>96</sup> En la práctica, además, no siempre se desembolsa lo prometido. Los donantes suelen poner más énfasis en el diálogo político para la determinación de la agenda de prioridades que en los recursos necesarios o en la armonización de sus procedimientos.<sup>97</sup> Tanto en las MR como en los GC se echa en falta una mayor vinculación entre cuestiones macroeconómicas y aquellas más ligadas a la gestión operativa de los procesos y programas de desarrollo.<sup>98</sup> Con la introducción de los planes de ajuste la necesidad de disciplina por parte de unos y otros se convirtió en una condición básica para el funcionamiento de la coordinación por

---

<sup>94</sup> PNUD, 1999, Capacity building...., op. cit., p. 13.

<sup>95</sup> PNUD, 1999, The round...., op. cit., p. 8.

<sup>96</sup> *Ibid*, p. 45, punto 2.15. De hecho la mayoría de los donantes admiten que sus decisiones de financiación dependen más

de procesos internos que de las mesas redondas, p. 13, punto 14.

<sup>97</sup> *Ibid*, p. 24.

<sup>98</sup> SILVA, L., 1999, op. cit., p. 13.

programas,<sup>99</sup> de ahí surgió la búsqueda de una entente que permitiese supeditar los intereses políticos y comerciales particulares.

A las primeras reuniones por país, se han ido sumando iniciativas regionales y sectoriales o especiales de carácter heterogéneo. La proliferación en la actualidad es tal que probablemente algunas de estas últimas deberían desaparecer e integrarse en los programas por país. La concentración en planes nacionales o regionales favorecería una mayor coherencia de las políticas sectoriales hacia los países receptores, adaptándose a cada realidad local. Un excesivo número de escenarios de coordinación conlleva una mayor dispersión de recursos y dificulta la gestión del país receptor, pues, aunque todos los donantes conceden teóricamente un papel central al gobierno receptor, en la práctica cada mecanismo de coordinación responde a principios y objetivos predeterminados por el organismo o grupo de donantes que lo lideran. La superposición de algunos de estos mecanismos es habitual y existen países receptores que en la actualidad participan en tres o cuatro al mismo tiempo. Entre los beneficiarios esta continua propuesta de nuevas iniciativas genera cierta frustración, ya que las agencias donantes no se preocupan de rendir cuentas de las iniciativas anteriores.<sup>100</sup> A continuación un repaso de algunos ejemplos relevantes dará una idea de la complejidad del sistema,<sup>101</sup> aunque se dejarán para el último capítulo los mecanismos que más directamente afectan a la relación de España con América Latina.

---

<sup>99</sup> CLIFT, C., 1988, *op. cit.*, p.119, señala como «disciplina» es la palabra clave del BM en las discusiones sobre la coordinación, no sólo en relación a los grandes proyectos, sino también respecto a la mirada de pequeños proyectos que, aún siendo correctos en si mismos, colapsan la maquinaria de gestión del receptor.

<sup>100</sup> Club del Sahel, p. 5, Reforme des Systèmes de l'aide international, Conferencia Yverdon-les-Beins, Suiza, septiembre de 1999, pp. 9.

<sup>101</sup> Se excluyen de esta muestra los mecanismos de coordinación exclusivamente entre organismos internacionales, ocupándonos sólo de aquellos en los que participan de alguna forma los donantes bilaterales.

### **a) Las iniciativas del Banco Mundial**

Desde que en 1958 se constituyera el primer consorcio para la India la figura de las reuniones de donantes se fue repitiendo para diferentes países con el patrocinio y presidencia del Banco Mundial. En los GC pueden participar todos los posibles donantes que lo soliciten, pues no es necesario que hayan hecho aportaciones previas o que las comprometan en un futuro. Sin embargo, la composición final del grupo la decide el país receptor, de acuerdo con el país donante que ejerce de director. En todos los grupos consultivos participan el PNUD y el FMI, así como los bancos regionales de desarrollo pertinentes. El CAD tiene estatuto de observador y otras instituciones, así como determinadas ONG con importante disposición financiera en el país, pueden ser invitadas.

La función de los consorcios o GC es; analizar conjuntamente los problemas de desarrollo del país, exponer los programas necesarios para mejorar su situación con la finalidad de coordinar las políticas de los donantes y avanzar las cantidades que se van a aportar. Los análisis se basan en las informaciones del BM y del gobierno receptor sobre la situación del país. Éste último, además, presenta la lista de programas o proyectos para los que intenta recabar fondos y al final, los donantes pueden exponer cuáles van a ser sus próximas contribuciones. Como se dijo, una de las principales funciones originarias era incrementar los flujos destinados a un país, pero no parece que los GC hayan contribuido en gran medida a conseguirlo, ni tampoco hubo espectaculares progresos en la mejora de la coordinación. El liderazgo del Banco Mundial se reforzó con la aplicación de los programas de ajuste estructural diseñados por el FMI; se constituyeron nuevos grupos y aumentó la frecuencia de las reuniones. El cumplimiento de los objetivos marcados por las políticas de ajuste pasó a ser el centro del diálogo y a condicionar el apoyo de la mayoría de donantes a los proyectos presentados por el país receptor. Al tiempo, se introducía la ayuda para programas.

El diálogo puede desarrollarse en varios niveles: un primer nivel sobre el marco económico general en el que se analizan los principales indicadores económicos y se discuten las prioridades de inversión y financiación externa, así como las políticas que se consideran más apropiadas. Un segundo nivel se focaliza en políticas sectoriales para la aplicación de un determinado programa de forma coordinada. En los sectores prioritarios suele designarse un país donante como líder cuya misión es facilitar el intercambio de información, ampliar los datos disponibles sobre el programa y proporcionar apoyo administrativo para las actividades de coordinación, lo cual puede incluir reuniones

sectoriales periódicas. Finalmente, el tercer nivel constituye la coordinación de diferentes donantes participando en un mismo proyecto. Normalmente, éste corresponde al país receptor, pero en algunos proyectos de gran magnitud se puede encargar a un país donante.

Para que se constituya un GC se precisa la solicitud del país receptor, pero la decisión la toma el Banco Mundial en función de unos requisitos previos:

- Que el país reciba o vaya a recibir un monto financiero sustancial de ayuda por parte de varios donantes que justifique la necesidad de coordinación.
- Que el Banco Mundial tenga un programa operacional en el país.
- Que existan un número de programas y proyectos suficientes para vehicular la ayuda procedente del banco y otros donantes.
- Que no exista una mesa redonda del PNUD.<sup>102</sup>

Una vez ha tomado la decisión de crear el grupo, el Banco Mundial prepara la documentación necesaria. El documento más importante es el memorandum económico del país que contiene los datos básicos sobre los progresos económicos y la aplicación de las políticas. Además realiza un informe sobre los programas de gasto e inversión pública. A partir de esta información el banco identifica los programas y proyectos prioritarios que servirán de base para la coordinación y cofinanciación de los donantes.<sup>103</sup> Antes de las reuniones, el Banco Mundial solicita a los demás participantes información sobre los flujos de ayuda que han destinado al país y los que piensan dedicar en un futuro próximo, a título indicativo, para elaborar una agenda de propuestas. El banco se encarga de convocar la reunión (en París o Tokio), cursar las invitaciones, determinar los procedimientos y en su caso hacer el seguimiento de los acuerdos que se hayan logrado, así como establecer el calendario de las futuras reuniones de coordinación. Tras las reuniones del grupo consultivo, el banco prepara un informe de la reunión que da a conocer a los participantes antes de proceder a su publicación.

---

<sup>102</sup> [Aid Coordination Group](http://www.worldbank.org/html opr opmanual ods/1430tx.html), p. 4, [www.worldbank.org/html opr opmanual ods/1430tx.html](http://www.worldbank.org/html opr opmanual ods/1430tx.html), actualización de marzo de 1994, pp. 6.

<sup>103</sup> Aquellos PVD que hayan solicitado al FMI una Enhanced Structural Adjustment Facility (ESAF) deben elaborar un Policy Framework Paper (PFP) sobre la base del acuerdo con el fondo y la contribución del Banco Mundial a su estrategia nacional de asistencia (CAS). Este documento se negocia con el país receptor el cual puede decidir su difusión o mantenerlo en la reserva.

Este esquema de funcionamiento, con fuerte liderazgo del Banco Mundial y un enfoque economicista, dependiente de las directrices del FMI,<sup>104</sup> ha sido dominante durante las últimas dos décadas y continúa vigente. Sin embargo, durante los últimos años el banco está revisiendo su aproximación de la mano de su presidente, James Wolfensohn, lo cual ha determinado un giro hacia planteamientos más abiertos y participativos que se han reflejado en un nuevo impulso de los mecanismos de coordinación. La principal propuesta fue establecer una relación más estrecha con los demás actores para mejorar la eficacia de la ayuda, lanzada por el presidente en su discurso durante el encuentro anual del Grupo del Banco Mundial en 1997. Ésta desencadenó una ronda de consultas que dio lugar a un documento donde se recogía un cierto consenso favorable, si bien se constataba un cierto recelo ante la forma en que debía ponerse en marcha y cual iba a ser el papel del banco.<sup>105</sup>

El paso siguiente del presidente Wolfensohn fue la propuesta de un borrador para el establecimiento de un «Marco Integral de Desarrollo» en enero de 1999.<sup>106</sup> La idea parte de la necesidad de integrar los diferentes aspectos del desarrollo (sociales, estructurales, humanos, gobernabilidad, medio ambiente, económicos y financieros) en un marco programático de medio plazo compartido por todos los actores y bajo la dirección del país receptor. Subyace el reconocimiento de que se ha perseguido el crecimiento económico a costa de un grave perjuicio para el Desarrollo social, con consecuencias muy negativas para la población, pero también para la futura sostenibilidad del proceso. El núcleo central del marco integral es la elaboración de una matriz: en un eje se contienen los principales requisitos previos para el crecimiento sostenible y la reducción de la pobreza, en el otro las actividades de todos aquellos actores que pueden ayudar en el proceso, lo cual incluye, desde el gobierno y las demás instituciones públicas, como principales responsables, a las agencias donantes multilaterales y bilaterales, pasando por el sector privado lucrativo y no lucrativo.

Para el buen funcionamiento de esta aproximación se precisa: una decidida voluntad de dirigir el proceso por parte del país receptor, la construcción de un amplio consenso sobre los grandes retos y prioridades mediante un procedimiento participativo, el establecimiento de objetivos a alcanzar e indicadores para medir el grado de cumplimiento y, en todo momento,

---

<sup>104</sup> Esto no ha impedido algunos conflictos entre el FMI y el BM cuando este último consideraba que el primero estaba apropiándose de funciones que no le correspondían.

<sup>105</sup> Partnership for Development: From Vision to Action. Briefing to the Board of Executive Directors, 24 de septiembre de 1998, pp. 4.

<sup>106</sup> WOLFENSOHN, J. D., Propuesta de un marco integral de Desarrollo. Documento preliminar para su discusión, enero de 1999, pp. 16.

transparencia por parte de todos los participantes para compartir la información disponible. A nadie escapa la dificultad de estas propuestas; el propio banco reconoce que la falta de capacidad de la Administración receptora es y seguirá siendo un problema a la hora de reforzar su papel director y por ello su refuerzo constituye una prioridad. Se asume también que la amplia participación es un procedimiento más lento y costoso en un principio, pero que a la larga garantiza una mayor sostenibilidad del programa. Tampoco se oculta que entre los diferentes actores, donantes y receptores «sigue habiendo sospechas y mucho recelo y percepciones estereotipos de larga data».<sup>107</sup> En cuanto a las metas e indicadores, igualmente se entiende que habrá que adaptarlas a la situación y el contexto de cada país, aunque se parte del acuerdo de principios y la agenda que proporcionan las conferencias de Naciones Unidas.

El marco integrado es, por ahora, una propuesta experimental por un periodo de dieciocho meses (hasta diciembre de 2000) en trece países<sup>108</sup> y durante este tiempo se espera adquirir la experiencia suficiente para ver su operatividad y valorar cuales son las mejoras que se deben introducir. En cualquier caso, el marco no sustituye los actuales mecanismos de coordinación sino que se pretende incorporarlo a todos ellos como instrumento para facilitar su trabajo, proporcionando un amplio cuadro de información que aumente la transparencia y favorezca los acuerdos. Asumiendo las posibles reticencias, tanto del receptor como por parte de otros donantes, WOLFENSOHN se esfuerza en repetir que «de ninguna manera debe considerarse que el Banco Mundial asume la función de coordinador de todos los programas matriz (...) no tiene el propósito oculto de lograr el predominio del banco en el campo internacional del desarrollo, ni el diálogo con los donantes en un determinado país».<sup>109</sup> Así, subraya que el responsable de la coordinación y la planificación debe ser el receptor, aunque reconociendo que en determinados países otro organismo o donante deberá asumir un papel de co-responsable, en general o en sectores específicos, atendiendo a las contribuciones según las ventajas comparativas.

Para reforzar esta aserción en diversos documentos el banco se propone adaptar algunos de sus procedimientos de trabajo anteriores para adecuarlos al marco integral de desarrollo. Así, por ejemplo, se señala que las estrategias nacionales de ayuda (CAS, los planes país del Banco Mundial), deberán adaptarse igual que los demás donantes a los contenidos, plazos y

---

<sup>107</sup> WOLFENSOHN, J. D., Propuesta de un marco integral de Desarrollo, 1999, *op. cit.*, p. 4.

<sup>108</sup> Bolivia, Côte d'Ivoire, República Dominicana, Etiopía, Eritrea, Ghana, Jordania, República de Kyrgyzstan, Marruecos, Rumania, Uganda, Vietnam, Gaza y Cisjordania.

<sup>109</sup> WOLFENSOHN, J. D., 1999, *op. cit.*, p. 23.

previsiones del marco integral de Desarrollo. Con ello se quiere evitar que una excesiva proliferación de planes país de diferentes donantes creen cargos adicionales en el país receptor. Así, el marco integral se concibe como un paraguas bajo el cual el gobierno receptor puede situar las acciones procedentes de diversas fuentes transmitiendo a estas el carácter abierto y participativo que debería caracterizar el nuevo estilo de planificación a medio plazo. Por el momento, el Banco Mundial ha puesto en marcha una secretaría especial cuya misión es hacer el seguimiento de los progresos en los países piloto y potenciar la celebración de grupos de trabajo y conferencias entre los diferentes actores implicados para identificar los principales problemas y potenciar el intercambio de información.

Con relación a su colaboración con el FMI, el banco ha propuesto un nuevo instrumento: el documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP). Este se elaborará junto a las autoridades públicas mediante procesos participativos y estará orientado a los resultados derivados del marco integral de desarrollo. Se prevé su introducción en todos los países pobres muy endeudados.<sup>110</sup> Los objetivos de esta estrategia se aplicarán a todo tipo de asistencia, lo cual implicaría extenderla al conjunto de donantes para que presten su apoyo financiero a una lucha sostenida contra la pobreza. Ello significa establecer una vinculación entre las actividades financiadas y su contribución a remover los obstáculos principales para la reducción de la pobreza y al tiempo un compromiso de financiación más prolongado que se adapte al proceso y las metas previstas. Este mayor compromiso por parte de los donantes tendría su contrapartida en una mayor exigencia en la aplicación de las políticas consideradas adecuadas, lo cual inevitablemente se traduce en una mayor condicionalidad de la ayuda al cumplimiento de las metas establecidas. La excesiva rigidez que podría derivarse de este sistema trata de compensarse con un método de elaboración del marco muy participativo y basado en informaciones lo más fidedignas y completas posibles, que permita adaptar el calendario y las metas a la realidad individual de cada país. Por otra parte la estrategia se entiende como un proceso interactivo que puede rediseñar los objetivos en función de cambios o nuevas informaciones disponibles. De ello se deriva la extrema importancia que tendrá el diálogo entre los diversos participantes en proceso.

En la línea de reforzar el establecimiento de relaciones más paritarias con los países en desarrollo y los demás actores, el Banco Mundial ha lanzado otras iniciativas; una de ellas es el *Business Partners for Development*, una red informal en la que participan relevantes responsables del sector empresarial, las organizaciones de sociedad civil y miembros del

Gobierno con el fin de intercambiar informaciones y establecer vías de comunicación. Otra es el *Global Knowledge Partnership*, una red de intercambio de conocimientos y recursos para mejorar el uso del conocimiento y la información a favor de un desarrollo sostenible y equitativo. Además, una conferencia anual reúne a instituciones de todo el mundo, se mantiene un foro de debate virtual en diversos temas y se convocan foros especializados. El Banco Mundial participa también activamente en la mayoría de las iniciativas regionales y sectoriales de coordinación que se mencionan en los apartados subsiguientes.

---

<sup>110</sup> Véase punto 3.2.3. c).

### **b) Las propuestas del PNUD**

Aunque aparecieron con anterioridad, las mesas redondas organizadas por el PNUD comenzaron a tener mayor atractivo después de la primera conferencia sobre Países Menos Avanzados (PMA) celebrada en París en septiembre de 1981. En el programa de acción se recomendó su constitución en cada uno de los PMA para mejorar la aplicación de la agenda aprobada,<sup>111</sup> lo cuál llevó a veintinueve países a solicitar al PNUD su constitución. Sus funciones eran: dar a conocer la situación del país a los donantes, presentarles los programas de desarrollo y pedirles su apoyo, con el objetivo de incrementar el número de donantes y aumentar la coordinación entre ellos. En realidad sus funciones son muy similares a las de los GC, aunque hay diferencias en el tipo de organización, pues se trata de dar mayor protagonismo al país receptor; por ejemplo, los documentos de las MR son formalmente presentados por el gobierno; sin embargo en muchos casos han sido elaborados por consultores externos que proporciona el PNUD.

El mecanismo de las MR es un proceso en el cual la celebración de la conferencia es una fase más que debe insertarse en el conjunto.<sup>112</sup> Tras sucesivas revisiones parciales<sup>113</sup> sobre su funcionamiento, en 1999 se ha realizado una evaluación de conjunto cuya finalidad era averiguar los resultados para adaptar el mecanismo al nuevo y mutante contexto de la coordinación.<sup>114</sup> Según el PNUD las mesas redondas tratan de contribuir a siete objetivos:

1. Catalizar la definición de objetivos, políticas y programa;
2. Mejorar el conocimiento mutuo de los actores y las circunstancias específicas de cada país;
3. Promover acuerdos entre donantes y receptor;
4. Movilizar recursos externos;
5. Seguimiento periódico y evaluación de los progresos;
6. Mantener una acción sistemática de coordinación;
7. Integrar la cooperación en el programa nacional de desarrollo.<sup>115</sup>

Según las conclusiones del informe, el primer y el segundo punto son los que han alcanzado mayor eficacia ya que las conferencias han contribuido a mejorar el conocimiento y la percepción de la realidad económica y social del país. Se ha producido buena y útil documentación y ello ha facilitado los esfuerzos para la definición de políticas y programas y la adopción de recomendaciones para las iniciativas sectoriales.

---

<sup>111</sup> Capítulo III del «Sustantial New Programme of Action» (SNPA).

<sup>112</sup> Las fases principales son: solicitud del país receptor, preparación de la documentación con la presentación de las políticas de desarrollo y programas por el receptor con asistencia PNUD, conferencia de representantes, seguimiento sectorial y consultas temáticas para el cumplimiento de los acuerdos, evaluación periódica de la implementación y, de nuevo, convocatoria de una nueva conferencia.

<sup>113</sup> En 1984 se hizo una revisión sobre la región de Asia y el Pacífico y en 1985 sobre África.

<sup>114</sup> PNUD, 1999, *The round, op. cit.*, p. 10, punto 3.

La parte más débil es la referente al seguimiento y evaluación de los resultados. La causa fundamental es la ausencia de institucionalización del seguimiento de los acuerdos; por una parte, faltan los compromisos de los donantes y, por otra, no existen mecanismos adecuados para el seguimiento y evaluación de los objetivos propuestos.<sup>116</sup> La situación se agrava a causa de la gran rotación de los representantes que participan en el proceso, lo cual conduce a una perdida de continuidad. Otro de los aspectos flojos es el de la participación; pues un exceso de formalismo convierte el encuentro en una sucesión de discursos repetitivos. Se hace necesario rediseñar el procedimiento para agilizarlo. Resultaría conveniente una coordinación previa de los donantes con intercambio de documentación para evitar duplicidad y repeticiones, limitando además el tiempo de intervención y focalizando mejor la agenda.<sup>117</sup>

Muy relacionada con la participación está la cuestión del lugar en el cual se celebran las reuniones. Según el CAD deberían realizarse en el país receptor que ejerce como anfitrión;<sup>118</sup> con ello se colaboraría a mejorar el conocimiento de la situación del país por parte de los donantes y, sobre todo, se facilitaría la participación de la sociedad y las instituciones locales, lo cual contribuye a mejorar el apoyo local y la asunción de los programas y proyectos. Sin embargo, lo habitual es celebrar las reuniones en Ginebra donde se cuenta con mayor infraestructura y se consigue una mayor y más cualificada representación por parte de los donantes y organismos internacionales. En cambio, ello dificulta enormemente la participación social. Se ha sugerido una cierta alternancia que implicaría la celebración de conferencias temáticas o sectoriales en el país receptor y el establecimiento de mecanismos de consulta con la sociedad civil en fases previas a la celebración de la conferencia general.<sup>119</sup> La mayor participación del sector privado también exige una mayor y mejor distribución de la información producida; previamente, con la suficiente antelación y, posteriormente, para permitir el seguimiento.

El mayor conocimiento entre los actores exige un diálogo abierto en las fases tempranas que fomente la confianza entre los participantes y conduzca a acuerdos recíprocos más concretos. Algunos países receptores han mostrado su rechazo a la excesiva

---

<sup>115</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>116</sup> Como excepción se cita a Malí, país que ha establecido un comité de dirección responsable del seguimiento de las reuniones sectoriales y temáticas y de supervisar las decisiones y recomendaciones tomadas durante la mesa redonda, PNUD, *op. cit.*, 1999, p. 50.

<sup>117</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>118</sup> OECD-CAD, 1999, *Rapport 1998*, *op. cit.*

<sup>119</sup> PNUD, 1999, *op. cit.*, p. 35.

condicionalidad que se impone por parte de los donantes sin asumir apenas compromisos e incluso retrasando o cancelando aportaciones prometidas. La imposición de condiciones conduce a una falta de internalización de las políticas en las instituciones locales<sup>120</sup> y a la desconfianza por la ausencia de incremento de los recursos externos que se esperaban. La falta de incorporación de los programas de cooperación en la gestión del plan nacional de Desarrollo es el talón de Aquiles del proceso y el reto fundamental a abordarse en el futuro.

El aspecto central para avanzar en dicha dirección es incrementar la capacidad de conducción y gestión del país receptor en todo el proceso. Esto requiere fortalecer las instituciones: un sistema que se está ensayando como punto de partida, es el establecimiento de un mecanismo central de gestión por parte de los receptores,<sup>121</sup> pero el objetivo final sería la integración completa en la gestión ordinaria de las políticas nacionales. Mientras tanto, los donantes deben colaborar a reforzar la capacidad de gestión mediante la cooperación técnica con la administración central y las locales, así como el mantenimiento de un diálogo continuado y sectorializado bajo el liderazgo del país receptor. También pueden contribuir facilitando la integración de los diferentes documentos de planificación y mediante la armonización de los diferentes procedimientos. Así mismo, es conveniente mantener un interlocutor principal único, preferiblemente el ministerio de cooperación si lo hay,<sup>122</sup> absteniéndose de dispersar las intervenciones. La internalización debe perseguirse mediante un progresivo traslado de las responsabilidades de gestión a la administración e instituciones locales, siempre atendiendo a su capacidad para asumirlo. En esta línea el PNUD introdujo en 1992 una nueva modalidad de ejecución nacional (NEX) que pretendía mejorar la capacidad de gestión nacional<sup>123</sup> y debía acompañarse de un procedimiento que implique a todos los donantes. Con dicho enfoque el PNUD quiso afrontar cambios en su rol, especialmente ante los organismos especializados, para los cuales ha dejado de ser la central de financiación, pasando a reforzar su papel coordinador.<sup>124</sup>

---

<sup>120</sup> El informe pone el ejemplo del sector de la Educación en Gambia. *Ibid.*, p. 28.

<sup>121</sup> Además del comité de dirección de Malí, existen órganos similares en Chad y Níger y en otros países como Benín, Cabo Verde y Burkina Faso se están introduciendo otros sistemas de coordinación de la gestión.

<sup>122</sup> Si no lo hay es preferible el de Planificación al de Finanzas.

<sup>123</sup> En 1995 se realizó una primera evaluación del sistema UNDP/OESP National Execution: Promise and Challenges, 1997, que hacía una valoración positiva, pero limitada.

<sup>124</sup> PNUD, 1999, *The round*, *op. cit.*, p. 63.

Ya en un estudio anterior sobre el papel del PNUD en la gestión y coordinación de la ayuda<sup>125</sup> se anunciaba una evolución más allá de sus tradicionales funciones de financiación hacia otra más dirigida a la realidad social, centrada en la promoción de un Desarrollo humano sostenible.<sup>126</sup> Se trataba de pasar de una coordinación procedural a otra sustantiva, para lo cual se precisaban también cambios en la capacidad de la institución y de los recursos humanos. En junio de 1995 el PNUD presentó ante el CAD una estrategia para el desarrollo de las capacidades para un Desarrollo humano sostenible<sup>127</sup> en la cual aseguraba la obsolescencia de término «coordinación de la ayuda» y abogaba por su sustitución por el de «cooperación para el desarrollo».<sup>128</sup> La nueva estrategia presentada consistía básicamente en mejorar los servicios y la cooperación técnica para la coordinación, tanto en los países con mesas redondas, como en aquellos con grupos consultivos (en colaboración con el Banco Mundial) o en cualquier otro país en vías de Desarrollo, dando prioridad a los PMA y a aquellos en situación crítica.

Una primera propuesta fue transformar los programas nacionales de cooperación técnica, dirigiéndolos a reforzar las capacidades para la programación hacia un Desarrollo humano sostenible. Otra iniciativa fue reforzar el papel del coordinador residente en su función coordinadora, no sólo de la labor del conjunto de organismos del sistema de Naciones Unidas, sino también en las relaciones con el gobierno, las instituciones de Bretton Woods y otros donantes.<sup>129</sup> Para ello se partía del reconocimiento que el éxito de cualquier herramienta para una coordinación sustantiva dependía en gran medida de un buen enfoque de la gestión por parte de todos los actores implicados, especialmente el gobierno,<sup>130</sup> y dependía de las circunstancias específicas de cada país.

---

<sup>125</sup> UNDP Policy Division, Aid Coordination and Management by Government: A role for UNDP, agosto de 1994, pp. 64.

<sup>126</sup> *Ibid.* p. 53. El estudio distinguía entre tres diferentes roles a realizar por parte del PNUD en cada país: 1) Proveedor neutral de servicios para la coordinación de la ayuda (foros de diálogo, información, coordinación con los organismos especializados de la ONG); 2) Proveedor de cooperación técnica para la coordinación y gestión de la ayuda (capacitación, fortalecimiento institucional); 3) proporcionar elementos sustantivos para el desarrollo humano sostenible nacional. En cada país debería valorarse la prioridad que debía darse a cada rol en función de las condiciones nacionales, pero con un progresivo desplazamiento del primero hacia el tercero, p. iii.

<sup>127</sup> UNDP Strategy in Aid Coordination Processes: Capacity Development for Sustainable Human Development, Submission to OECD/DAC, Londres, 4 de octubre de 1995, pp. 5.

<sup>128</sup> *Ibid.* p. 1.

<sup>129</sup> Como base de este proceso la Oficina de evaluación y planificación estratégica del PNUD realizó un informe denominado Strengthening the Work of the Resident Coordinators. Evolving Responses to Evolving Circumstances, Nueva York, 1996, pp. 28.

<sup>130</sup> *Ibid.* p. 2.

Uno de los aspectos más inciertos en el informe de 1999 es la valoración de la eficacia de los MR en términos costes/resultados, ya que al carecer de objetivos precisos y cuantificables resulta incierta su evaluación. El establecimiento de indicadores previos que permitan la cuantificación de los cambios *a posteriori* es un primer paso para contar con un marco estratégico común. Por otra parte, se desconocen los costes de las conferencias, pues están distribuidos entre la sede central del PNUD, las diferentes representaciones y las delegaciones de los donantes, sin que haya habido un cálculo conjunto.<sup>131</sup> Una de las recomendaciones del documento era crear una unidad dentro del PNUD que se ocupe de la coordinación.<sup>132</sup> En esta vía se ha anunciado la creación del Centro de conocimiento sobre la coordinación de la ayuda dentro de la División de gestión del desarrollo y gobernabilidad.<sup>133</sup>

Una vez en funcionamiento este centro contará con: una biblioteca especializada; un servicio de información; una agenda actualizada y detallada de todas las actividades de coordinación a celebrar en cada país o región; un foro virtual de intercambio de informaciones para especialistas en coordinación de la ayuda y una lista de expertos reputados en materia de coordinación. Con ello no sólo se trata de dar respuesta a la falta de información interna en materia de coordinación, sino que se presenta como un instrumento dirigido a toda la comunidad donante con vocación de ser una herramienta abierta y participativa. Así, se hacía una llamada a la colaboración del Banco Mundial y el CAD para constituir una asociación que permitiese compartir las experiencias y estimular la participación de los gobiernos donantes y receptores.<sup>134</sup> La mejora del conocimiento de las diferentes iniciativas en marcha permitirá además mejorar otra de las observaciones negativas que recogen en el informe del PNUD: la falta de atención en las MR y GC hacia el contexto regional,<sup>135</sup> cuando en muchos casos éste es determinante para el proceso de Desarrollo del país. Durante años la dimensión regional ha permanecido al margen de la planificación nacional, incluidos los planes de ajuste que dominaron en la década de los ochenta, pero en la actualidad las principales instituciones financieras internacionales están

---

<sup>131</sup> PNUD, 1999, *The round...*, *op. cit.*, p. 32.

<sup>132</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>133</sup> A Strategic Case for Building a Knowledge Centre in Aid Coordination, MDGD, 1999, Draft.

[www.magnet.undp.org/ Docs/aid/concept52A.htm](http://www.magnet.undp.org/Docs/aid/concept52A.htm)

<sup>134</sup> Para ello se convocó un seminario conjunto PNUD/CAD/Banco Mundial celebrado en París en diciembre de 1999. Véase *infra*, punto 3.2.3. e).

<sup>135</sup> PNUD, 1999, *op. cit.*, p. 60.

replanteando su incorporación.<sup>136</sup> Existen, sin embargo algunos mecanismos de coordinación regional de los cuales se hará una breve reseña en el apartado subsiguiente.

### c) Otros mecanismos de coordinación nacional, regional y especial

A pesar de la relativa marginación de la dimensión regional entre los mecanismos de coordinación, ésta estuvo presente desde los inicios de la cooperación internacional con el Plan Marshall para la reconstrucción de Europa y posteriormente hubo intentos de trasladar la experiencia a otras regiones. Durante los años setenta se crearon diversos sistemas de cooperación económica regional entre PVD, siguiendo la estela del proceso de integración europea, aunque en su mayoría fracasaron ante los obstáculos que enfrentaban y un contexto internacional desfavorable.<sup>137</sup> La falta de avances y la introducción de una mayor condicionalidad de la ayuda ligada a indicadores y objetivos de alcance nacional, redujeron la atención de los donantes a los aspectos regionales. Sin embargo, la liberalización creciente y las consecuencias del proceso de globalización han hecho renacer el interés por los aspectos regionales y las posibles consecuencias de una mayor cooperación entre países vecinos del sur. Junto algunos mecanismos supervivientes de épocas anteriores, en los últimos años se han incorporado nuevos instrumentos de coordinación de alcance regional, aunque de ámbito más limitado, sea por su dimensión sectorial, sea por su temporalidad.

Existen además mecanismos de coordinación entre donantes y receptores que no atienden a una región sino a un grupo de países con características similares, por su situación o su nivel de Desarrollo. No existe un estudio completo del conjunto ni tampoco se dispone de informes detallados de cada uno de ellos que permitan una evaluación rigurosa de sus resultados. En general se trata de mecanismos de concertación que participan de las carencias mencionadas con relación a los mecanismos nacionales. Aunque los actores e instituciones suelen ser coincidentes, existe poca complementariedad o intercambio de información y las duplicidades resultan en ocasiones evidentes. Sin ánimo exhaustivo, nos limitaremos a enunciar algunas de las iniciativas más activas o novedosas.

---

<sup>136</sup> Un ejemplo es el estudio encargado por la División de gestión del desarrollo y gobernabilidad a STACY, R. A., Rethinking Regional: Looking Beyond Country Round Tables, julio de 1999, pp. 21.

<sup>137</sup> El mencionado estudio de STACY, R. A. menciona como principales obstáculos: la falta de complementariedad de las economías implicadas, la falta de mecanismos compensatorios para las perdidas que pudieran afectar a los países más débiles, la falta de voluntad en el traspaso de competencias soberanas, la excesiva intergubernamentalidad, la dependencia de la ayuda exterior para el mantenimiento de la estructura organizativa y la ausencia del sector privado y la sociedad civil, *ibid*, p. 5.

## **Grupo consultivo para la Investigación Agrícola internacional (CGIAR)**

A comienzos de los años setenta, a invitación de diversas agencias donantes, el Banco Mundial decidió convocar el primer grupo consultivo de carácter sectorial sobre investigación agrícola. La primera reunión formal fue en mayo de 1971<sup>138</sup> donde se establecieron los objetivos y una estructura organizativa básica, incluyendo un consejo consultivo y un comité técnico científico independiente. En sus inicios la labor prioritaria del CGIAR fue la investigación para el aumento de la productividad agrícola y especialmente en los cereales. Con los años fueron incorporándose los factores sociales y ambientales. Tras una revisión a fondo de su labor la conferencia ministerial del CGIAR celebrada en Lucerna en febrero de 1995 estableció como misión principal la contribución, a través de investigación, a la promoción de la agricultura sostenible y la seguridad alimentaria en los países de desarrollo.

Durante estos años la composición del CGIAR ha cambiado, en la actualidad veinte países del sur son sus miembros frente a veintiuno países industrializados<sup>139</sup> y también se ha incrementado a sesenta el número de centros de investigación de numerosos países. Las grandes áreas de investigación son: el incremento de la productividad; la protección del medio ambiente y conservación de recursos; la preservación de la biodiversidad;<sup>140</sup> la mejora de las políticas públicas agrícolas y ambientales y el fortalecimiento de la capacidad de investigación de las instituciones nacionales. Una nueva revisión realizada en 1998 ha conducido al planteamiento de los nuevos retos hacia el futuro. La reunión del 20 de mayo de 2000 del consejo consultivo celebrada en Dresden (Alemania) destacó cómo los principales puntos a desarrollar: una mayor focalización en las cuestiones relacionadas con el alivio de la pobreza; una mayor atención a las investigaciones sobre la revolución de los conocimientos sobre el genoma; priorización del Sudeste Asiático y el África subsahariana; mayor enfoque regional de las investigaciones; mayor asociación y complementariedad entre los diferentes centros y sus actividades; establecimiento de grupos de trabajo conjunto e intercambio de experiencias. Para todo ello el CGIAR se propone seguir jugando su papel catalizador, incorporando, si es necesario, nuevas estructuras institucionales para hacer frente a las funciones que se le vayan incorporando.

---

<sup>138</sup> Participaron 18 agencias de desarrollo nacionales e internacionales, pero en aquel momento ninguna procedente de países en Desarrollo.

<sup>139</sup> Además son miembros el Banco Asiático de Desarrollo, el BID, el Banco Mundial, el PNUD, el PNUMA, la CE y varias fundaciones privadas donantes de fondos.

<sup>140</sup> Bajo los auspicios de la FAO el CGIAR mantiene una red de información sobre recursos genéticos (SINGER) accesible a todos los investigadores de cualquier lugar del mundo.

## **El Club de Sahel**

Se creó en 1975, patrocinado por Francia y Estados Unidos, tras la gran hambruna provocada por la sequía de 1973. Es un mecanismo de diálogo informal entre los principales donantes y los países del Comité interestatal para el control de la sequía en el Sahel (CILSS).<sup>141</sup> Se trataba de una cooperación a largo plazo basada en el principio de igualdad de las partes a todos los niveles, manteniendo un diálogo continuado para lograr conducir las respectivas políticas según las prioridades y estrategias pactadas, con el objetivo de trabajar por el desarrollo sostenible y la mejora de la eficacia de la ayuda. La responsabilidad del diálogo la tiene el Secretariado, con residencia en París el cuál también tiene como función el velar para que los flujos de recursos no se interrumpan. A través de diferentes instrumentos el club ha organizado un sistema de seguimiento provisional de las cosechas que finaliza con un balance anual de la producción. Además se mantiene un sistema de alerta precoz que informa sobre la situación alimentaria y nutricional de las poblaciones en zonas de riesgo. A consecuencia de una nueva hambruna en 1984 se creó una red para las crisis alimentarias cuyo objetivo es la prevención y la seguridad alimentaria.<sup>142</sup> En 1990 se adoptó la Carta de la ayuda alimentaria, un documento jurídicamente no vinculante, en el cual los miembros del forum se comprometen a realizar los esfuerzos para mejorar la eficacia y estrechar la coordinación. Con esta declaración la red extendía formalmente su campo de actuación desde la inicial acción conjuntural a la búsqueda de la seguridad alimentaria de carácter estructural.<sup>143</sup>

En 1995 el CILSS decidió realizar una encuesta participativa sobre el futuro de la región y especialmente el desarrollo rural. Los resultados de este proceso, en el que se recogieron las voces de los representantes de diferentes organizaciones sociales de nueve países, fueron sintetizados y aprobados en la reunión de Banjul de septiembre de 1997 y presentados posteriormente a la reunión de alto nivel del Club de Sahel. Conocida como Sahel 21, la declaración apostaba por un nuevo contrato de cooperación fundado en un mejor diálogo social que ponga más atención en los recursos locales. Los miembros de la OCDE, a su vez, se propusieron hacer del Club de Sahel un espacio piloto para una futura

---

<sup>141</sup> En la actualidad los países miembros del CILSS son Cabo Verde, Burkina Faso, Gambia, Guinea-Bissau, Malí, Mauritania, Níger, Senegal y Chad. Los miembros de la OCDE participantes en el Club de Sahel son: Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suiza.

<sup>142</sup> Está compuesta por los países del Club de Sahel, la secretaría de la CILSS y sus instituciones especializadas, la FAO, el Programa Mundial de Alimentos y el Banco Mundial. Algunas ONG están estrechamente asociadas.

<sup>143</sup> Club del Sahel, p. 12, Le Réseau des Crisis Alimentaires: Caractéristiques et Evolution, <http://www.oecd.org/sah/francais2/club-f/prevent-f/quesque.htm>, 2000, pp. 13.

generación de cooperación inspirada en las metas del CAD para el siglo XXI al servicio de los objetivos de la Declaración de Banjul.<sup>144</sup>

En paralelo el Club de Sahel puso en marcha un análisis retrospectivo de sus experiencias que debía contribuir a la celebración del veinte aniversario en 1997. En este proceso, denominado «Cooperación 21» colaboraron numerosas agencias donantes con sus propias revisiones y se encargaron estudios independientes sobre países y sectores determinados.<sup>145</sup> Ambas iniciativas avivaron un debate sobre la reforma del sistema de ayuda en general<sup>146</sup> y la búsqueda de instrumentos concretos para aplicar el enfoque hacia la relación de asociación en la región. Los estudios apuntan la necesidad de cambios profundos por ambas partes, donantes y receptores, y sugieren una mayor contractualización de la relación, con derechos y deberes mutuos. En la reunión de septiembre de 1999 se discutieron propuestas y se apuntaron aspectos susceptibles de mejora.<sup>147</sup> Los miembros del club acordaron poner en marcha experiencias piloto en dos o tres países como test de aplicación de propuestas de coordinación. Mientras, está en discusión la elaboración de un código de conducta de los donantes que contenga pautas prácticas para las agencias de cooperación.

### **Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME)**

Es una iniciativa lanzada por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en otoño de 1996 para aligerar el peso de la deuda externa de los países más pobres que complementa la reestructuración que se realiza en el Club de París.<sup>148</sup> La iniciativa consta de tres fases. En la primera, que puede durar tres años, se aplican los términos de Nápoles mientras el Estado receptor se compromete en poner en marcha un programa de ajuste. Si el país endeudado cumple satisfactoriamente los objetivos, podrá ser elegido como beneficiario de la iniciativa a

---

<sup>144</sup> OCDE Reforme des pratiques et des politiques de cooperation, [www.oecd/sah/francais2/club-f/reform.htm](http://www.oecd/sah/francais2/club-f/reform.htm), p. 1.

<sup>145</sup> Una extensa bibliografía aparece en el texto de NAUDET, J., Twenty years' aid to the Sahel, [www.oecd.org//sah/anglais2/cooperation-e/naudetan.htm](http://www.oecd.org//sah/anglais2/cooperation-e/naudetan.htm), pp. 35.

<sup>146</sup> Club del Sahel, Atelier 1: Reforme des systèmes d'aide internationale, nota de discusión de la Conferencia del Club en Yverdon-les-bains, Suiza, 22-24 de septiembre de 1999, pp. 9, <http://www.oecd.org//sah/francais2/yverdon-f>

<sup>147</sup> La Conference du Club du Sahel, Compte rendu, Yverdon-les-bains, 22-24 de septiembre de 1999, [http://www.oecd.org//sah/francais2/compte\\_rendu.htm](http://www.oecd.org//sah/francais2/compte_rendu.htm), pp. 11. Algunas de las propuestas son: mejora de los sistemas de información nacional, mayor circulación de la información a escala regional, realización de evaluaciones conjuntas, disminuir el número de instrumentos, sustituir los controles *a priori* por los posteriores y armonización de los sistemas de rendición de cuentas.

<sup>148</sup> Grupo informal de países acreedores que se reúne en París desde 1956 para coordinar la reestructuración de la deuda bilateral de los países con dificultades. A los países de renta baja se les aplican los términos acordados en Nápoles en 1995 que permiten una reducción de 2/3 de la deuda.

decisión del FMI y el Banco Mundial.<sup>149</sup> A partir de entonces, los acreedores del Club de París pueden reprogramar el pago del servicio de la deuda en un ochenta por ciento. Tras dicha etapa de transición llega el punto de culminación en que, tras una evaluación de la correcta aplicación de las políticas adecuadas, los países se podrán beneficiar de la reducción del 80% de la deuda. Sólo son elegibles aquellos países con una renta per cápita inferior a 1.035 dólares cuya situación de deuda externa pueda ser calificada de insostenible.<sup>150</sup> Además, la iniciativa sólo se aplica si el Estado beneficiario mantiene una política fiscal, monetaria y tributaria adecuada según el FMI y el BM. En la última reforma se han incorporado además criterios de desarrollo social.<sup>151</sup>

Una de las principales novedades de este sistema es que ofrece por primera vez un tratamiento de las deudas de carácter multilateral, hasta entonces no negociables y concentradas en los países más pobres. Otra ventaja es la coordinación de la actuación de todos los acreedores bilaterales y multilaterales. Sin embargo, el sistema adolece de sustanciales limitaciones<sup>152</sup> y se ha mostrado lento, poco flexible y difícil de aplicar para los posibles beneficiarios. La cumbre del G8, celebrada en Colonia en 1999, abordó estos problemas e introdujo modificaciones que facilitan su aplicación,<sup>153</sup> aunque se endureció la condicionalidad,<sup>154</sup> ya que reforzó la iniciativa HIPC (*Enhanced Structural Adjustment Facility*)<sup>155</sup> que se convierte en la clave de la renegociación de la deuda. Esto, junto a la incorporación de la condicionalidad social, no facilita la internalización de las políticas por parte del país receptor, pues, aunque teóricamente los programas se negocian con el gobierno, las directrices del FMI predeterminan el contenido de los acuerdos.

Uno de los grandes problemas para la aplicación de esta iniciativa es la falta de compromisos de financiación; una parte de los 27.000 millones de dólares necesarios se

---

<sup>149</sup> Este punto de decisión condiciona el paso a la segunda etapa.

<sup>150</sup> Tras el acuerdo de Colonia de 1999, la deuda es insostenible, cuando sobrepasa un determinado porcentaje del total de importaciones del país (150%) y de los ingresos públicos (250%) y además el servicio de la deuda un 20-25% del total de exportaciones.

<sup>151</sup> Los gobiernos deben incrementar las partidas destinadas a políticas sociales básicas y establecer sistemas de control.

<sup>152</sup> Una extensa crítica a la iniciativa, acompañada de propuestas alternativas en VAQUERO, C., (compilador), La deuda externa del Tercer Mundo, Talasa, Madrid, 1999.

<sup>153</sup> Además de rebajar los límites que condicionan la sostenibilidad, se amplió la posibilidad de condonar hasta un 90% en algunos supuestos; también se incluyó la posible eliminación de la deuda procedente de AOD y se introdujo una reducción acelerada del pago del servicio de la deuda.

<sup>154</sup> ATIENZA, J., p. 114, «La cumbre del G8 de Colonia, su alcance y algunos espejismos», en VAQUERO, C., 1999, *op. cit.* pp. 105-125.

<sup>155</sup> El Servicio Ampliado de Ajuste Estructural fue creado en 1986 por el FMI para conceder prestamos concesionales a países de bajo ingreso para la aplicación de un plan de ajuste estructural a medio plazo. Con ello

obtendrán con la venta de parte de las reservas de oro del FMI, pero resultan insuficientes y será preciso que los acreedores lleguen a acuerdos. El tema de la financiación es la causa fundamental de que el programa no se amplíe a un número superior a los países elegibles *a priori*. Otro aspecto, que no se ha abordado de forma adecuada, es el del impacto que el PPME tendrá en las políticas de reducción de la pobreza. Es decir, como se emplearán los recursos adicionales que genera la condonación de la deuda en programas de Desarrollo centrados en la lucha contra la pobreza. Esto requiere integrar el PPME en una estrategia más amplia, ligada a los objetivos de desarrollo<sup>156</sup> adaptados a las prioridades de cada país, mediante un diálogo abierto con las instituciones y la sociedad civil. Es decir, se precisa una incorporación del programa en las estrategias nacionales bajo el liderazgo del país receptor, algo difícil de asimilar en el diseño actual del PPME, muy dirigido por el FMI, institución con un mandato y una lógica hasta hoy ajena a consideraciones de Desarrollo social.

Para fortalecer el vínculo entre el alivio de la deuda y la reducción de la pobreza el Banco Mundial y el FMI aprobaron en septiembre de 1999 un plan basado en la aplicación de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) que será la base para la aprobación de nuevos préstamos o para la aplicación del PPME y para obtener financiación de la AIF de elevada cuantía o para fines de ajuste, excepto en situaciones de crisis o emergencia. El DELP debe ser elaborado por el país interesado con participación de una gran variedad de interesados. Dado, que se trata de un proceso largo, se ha procedido a elaborar unos DELP provisionales que permitan evitar demoras en la aplicación de la iniciativa PPME<sup>157</sup> para lo cual serán asistidos por el fondo y el banco. Como contenido básico, estos programas deben hacer un diagnóstico de la pobreza existente, establecer unos objetivos cuantificados de reducción de la pobreza a largo plazo, prever reformas de los aspectos macroeconómicos para generar crecimiento, establecer los principales aspectos macroeconómicos a mejorar y prever la incorporación de procesos participativos, así como un calendario para el DELP definitivo.

---

el FMI ampliaba sus funciones de ajuste a corto plazo a tener ligado el desarrollo que tradicionalmente correspondían al BM.

<sup>156</sup> OXFAM INTERNACIONAL, p. 97, «El nuevo reto de la iniciativa HIPC: reforzar el vínculo entre alivio de la deuda y reducción de la pobreza», pp. 96-104, en VAQUERO, C., 1999, *op. cit.*

<sup>157</sup> Los primeros DELP provisionales elaborados han sido en Bolivia, Mozambique y Tanzania.

El Banco Mundial y el FMI, conscientes del rechazo de su papel dominante, tanto en el interior del país, como en otros donantes,<sup>158</sup> han lanzado un calendario de reuniones para dar a conocer la estrategia y buscar la adhesión de unos y otros. Como se señaló, el DELP se inspira en el concepto del marco estratégico y aspira a convertirse la referencia para la coordinación de las políticas de alivio de la pobreza de todos los donantes bajo «el principio de que el gobierno interesado tiene la responsabilidad de coordinar el uso de la asistencia del exterior y que la colaboración debe fundarse en procesos impulsados por el país».<sup>159</sup> Sin embargo, tras la iniciativa no se oculta un explícito reparto de competencias entre ambas instituciones que hace crecer las suspicacias: «El personal del Fondo se dedicará en especial a los temas tradicionales de su incumbencia, entre ellos, la promoción de políticas macroeconómicas prudentes y reformas estructurales»; en cambio, «el personal del banco se concentrará en los estudios de diagnóstico necesarios, como las evaluaciones de pobreza y su seguimiento, el diseño de estrategias sectoriales, las reformas destinadas a lograr instituciones más eficientes y sensibles y la organización de redes de participación social».<sup>160</sup>

#### **Grupo consultivo para la asistencia a los más pobres (GCAMP)**

Es un programa creado en 1995 que agrupa a veinticinco países donantes y que pretende coordinar las actividades de microfinanciación y mejorar el acceso de la población más pobre a los servicios financieros. Por una parte sirve de foro para intercambiar información y difundir las mejores experiencias. También se preocupa por fomentar las reformas políticas y legales que faciliten dichas actividades. Finalmente, provee de fondos adicionales a instituciones financieras que trabajan con las capas más pobres de la población. Entre los programas financiados se encuentran el nuevo programa de capacitación para África, que provee de asistencia técnica a once países para desarrollar la industria de microfinanzas, la creación de una base de datos sobre instituciones de microfinanzas, o la edición de estudios sobre dicha temática.

#### **d) Colaboración entre los diferentes mecanismos e instituciones**

Los anteriores apartados son muestra de la complejidad de los mecanismos de coordinación y reflejan la existencia de solapamientos y rivalidades entre instituciones. A la profusión de instancias se suma la disparidad entre agencias donantes y otros

---

<sup>158</sup> Banco Mundial y FMI, p. 6, Informe de situación sobre los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza, 13 de abril de 2000, pp. 13. Uno de los aspectos más criticables es la necesidad, de que el plan reciba el «refrendo» por ambas instituciones para la concesión de préstamos a la aplicación del PPME.

<sup>159</sup> *Ibid*, p. 10.

mecanismos operativos que se tratarán en el siguiente epígrafe. Existe un reconocimiento de la necesidad de una mayor convergencia entre el sistema bilateral y multilateral de cooperación para el desarrollo y de que la coordinación es un instrumento para mejorar la eficacia de la ayuda, pero hay dificultades para llevarlo a la práctica. Las conferencias han proporcionado un marco sustantivo general, pero su aplicación precisa adaptaciones individuales a situaciones complejas. Además, la división funcional que inspiró la construcción de la cooperación internacional alrededor del núcleo central de la ONU condujo a una fragmentación en compartimentos de toma de decisiones que no se adapta a las necesidades de un concepto de Desarrollo global y pluridimensional.

Siendo difícil la coordinación en el seno del sistema de Naciones Unidas, más difícil es que ésta se extienda a los círculos periféricos.<sup>161</sup> No es el objeto de esta investigación el estudio de los mecanismos de coordinación de los organismos multilaterales, pero es inevitable una referencia a la necesidad de llegar a un acuerdo sobre el reparto de responsabilidades entre las diferentes instancias de coordinación, sin el cual será imposible evitar la dispersión reinante. El PNUD ha visto mermada su capacidad financiera y observa como las agencias especializadas incrementan sus relaciones con el Banco Mundial y otros donantes bilaterales a la búsqueda de una financiación escasa.<sup>162</sup> Al tiempo, ve erosionar su papel coordinador en el ámbito del desarrollo social y como las instituciones financieras lanzan iniciativas de ámbito global que se superponen a sus previas propuestas. La suspicacia y una cierta rivalidad no impiden que exista una larga tradición de colaboración entre ambas instituciones; en 1997 la División de Gestión Desarrollo y Gobernabilidad elaboró un catálogo de buenas prácticas, recogiendo las experiencias de programas conjuntos que van desde programas específicos a otros de carácter regional, cofinanciados con múltiples donantes.<sup>163</sup> También colaboran ambas en los respectivos GC y MR y existe un acuerdo interinstitucional por el cual se comprometen a no crear uno de los mencionados mecanismos en aquellos países donde está funcionando el otro.

---

<sup>160</sup> *Ibid*, p. 7. En el fondo subyace la pugna entre ambas instituciones por la extensión de las actividades del FMI.

<sup>161</sup> SILVA, L., 1999, *op. cit.*, p. 9, señala como dentro del sistema de NN.UU. se pueden señalar al menos cuatro micro-sistemas: 1. Los programas y fondos; 2. Las agencias especializadas; 3. El FMI y el Banco Mundial; 4. La OMC y los bancos regionales, que aún no siendo formalmente parte del sistema, están estrechamente ligados. Cada uno de estos subsistemas tiene su propia dinámica y es preciso establecer vínculos más cercanos.

<sup>162</sup> SILVA, L., 1999, *op. cit.*, p. 11.

<sup>163</sup> DGDG, UNDP/World Bank Collaboration. Catalogue of Best Practices, abril de 1997, pp. 89.

Sin embargo, ese tipo de colaboración es de alcance limitado. Para extender su influencia al ámbito estratégico e implicar al conjunto de donantes es preciso ampliar el campo de interconexión. Desde mitad de la década de los noventa se inició un diálogo a tres bandas con el cual se pretende acercar la acción bilateral y multilateral. En junio de 1994 se celebró en París un primer seminario conjunto del CAD, PNUD y el Banco Mundial, al cual asistieron también oficiales de las agencias bilaterales y los bancos regionales con el propósito de discutir sobre los problemas para la aplicación de los principios del CAD. Observaron un alto consenso en cuanto al diagnóstico y a las prescripciones, pero el problema era identificar la forma de llevarlos a la práctica.<sup>164</sup> Como resultado se decidió constituir una red de intercambio de información para compartir buenas y malas experiencias. En diciembre de 1998 se celebró la reunión informal primera presidida por el CAD para buscar una mayor complementariedad y evitar el riesgo de profusión que añadiera cargas a la administración de los países receptores. Se seleccionaron tres países (Bolivia, Vietnam y Ghana) en los que, al menos, coexistían cinco o más iniciativas de coordinación, para hacer un seguimiento de cómo los diferentes actores implicados (donantes, gobierno, sociedad civil y sector privado) hacen uso del enfoque asociativo.<sup>165</sup>

En ésta línea, la reunión de alto nivel del CAD de mayo de 1999 contó con la presencia de James Wolfensohn, presidente del Banco Mundial, y Louise Frechette, adjunto al Secretario General de Naciones Unidas, para identificar nuevas vías de coordinación con dichas instituciones. En diciembre de 1999 se organizó un nuevo forum titulado *From Aid Coordination to Development Partnership*, en el cual se intercambió información sobre el funcionamiento de MR y GC, así como otras experiencias de coordinación a escala local.<sup>166</sup> Así mismo, se saludó la puesta en marcha del sistema conjunto de indicadores de desarrollo como una herramienta para facilitar la aplicación de la estrategia para el siglo XXI y la medición de los objetivos propuestos. También se consideró positiva la progresiva convergencia en el enfoque asociativo de la cooperación que se refleja en las nuevas propuestas de documentos programáticos, tales como el Marco Integral de Desarrollo del BM, el Marco de cooperación para el desarrollo (UNDAF) y el *Common Country Assessment* (CCA) del PNUD, así como los Documentos de Estrategia para la reducción de la pobreza (DELP) del Banco Mundial/FMI, ya que contienen principios

<sup>164</sup> OCDE-CAD *Rapport 1994*, *op. cit.*, 1995, p. 23.

<sup>165</sup> El grupo informal se reunió dos veces en 1999 y se acordó diseñar un sistema de seguimiento local para el uso del gobierno receptor, p. 118, OECD-CAD.

<sup>166</sup> *Joint Statement OECD/DAC, World Bank, UNDP*, diciembre de 1999, <http://www.magnet.undp.org/Docs/aidcoord/FinalJointStatement.doc.html>

comunes.<sup>167</sup> Los participantes concluyeron que las modalidades de colaboración debían adaptarse a la situación específica de cada país bajo el liderazgo de sus instituciones, pero identificaron unos elementos básicos en que debería estrecharse la colaboración entre donantes: fortalecimiento de la capacidad institucional del receptor, armonización de políticas y procedimientos, evaluación conjunta basada en indicadores comunes y mayor intercambio de información.

El forum decidió que el grupo informal procedería a hacer un recuento de: los procesos en curso sobre armonización de prácticas y procedimientos de los donantes, la coordinación de las estrategias de reducción de la pobreza, las actividades de fortalecimiento institucional y la sistematización de redes de información compartida. Un mejor conocimiento será un buen punto de partida, pero la cuestión fundamental es llegar a un acuerdo que permita la integración de todos los procesos en una estrategia común. Pasar de los principios comunes a la práctica sigue siendo el escollo fundamental y exige hacer fluir a la superficie también las diferencias, pues sólo buscando el compromiso será posible establecer un reparto complementario de las funciones entre las diferentes instituciones. Esto supone la necesidad de ligar los aspectos macroeconómicos de la coordinación (políticas, prioridades, distribución de los recursos) a los aspectos micro (procedimientos, gestión de proyectos, seguimiento y evaluación),<sup>168</sup> pues unos y otros son interdependientes y condicionan el resultado final.

### **3.2.4. Coordinación operacional**

En este punto nos referimos a la coordinación entre diversos donantes en la fase de implementación, es decir sobre la base de un programa, un proyecto o una acción concreta. Esto significa que intervienen diferentes organismos de financiación en un mismo acto complejo compuesto de diversas actividades. Se trata de acuerdos a escala local que normalmente implican la participación de representantes de los donantes instalados en el país beneficiario.<sup>169</sup> También en esta fase se pueden distinguir tres aspectos en los cuales la coordinación entre varios donantes adquiere diferente significado. Así, se puede distinguir entre la cofinanciación, los temas relacionados con la implementación y, finalmente, se tratará el tema de la evaluación.

---

<sup>167</sup> Los principios comunes fundamentales fueron destacados por el presidente del CAD, en FAURE, J. C., On Common Ground: Converging Views on Development and Development Cooperation at the Turn of the Century, 1999.

<sup>168</sup> SILVA, L., 1999, *op. cit.*, p. 7.

<sup>169</sup> BARRY, A. J., *op. cit.*, p. 11.

### a) Cofinanciación

Aunque no existe una clara tipificación de la diversidad de actividades que podríamos incluir en este apartado se puede partir de la noción amplia de co-financiación que ha sido utilizada por el PNUD y que abarca una gran variedad de formas de participación plural como la financiación compartida, los fondos fiduciarios, la financiación paralela o los acuerdos de gestión de servicios.<sup>170</sup> Las modalidades mencionadas, sin abarcar todo el abanico posible, expresan una gradación de mayor a menor integración de las actividades de los donantes. Así:

- Financiación compartida se refiere a la integración de las aportaciones de todos los participantes (incluido el gobierno receptor) en un fondo común gestionado de forma unitaria por un solo organismo.<sup>171</sup>
- Fondos fiduciarios son los establecidos por parte de uno o varios donantes para la financiación de un proyecto o programa específico, nacional o regional. Aunque lo gestiona un solo organismo las aportaciones mantienen su identidad separada.
- Financiación paralela supone un acuerdo entre varios donantes para financiar un programa común pero con gestión separada por cada una de las agencias donantes.
- En los acuerdos de gestión de servicios no hay una aportación financiera, pero se ofrece un servicio que facilita la ejecución del programa o la obtención de fuentes de financiación adicionales.

Aunque la información disponible es fragmentaria parece que esta última modalidad es la menos utilizada y que los donantes suelen preferir la financiación paralela porque permite mantener la identidad y el enfoque hacia los objetivos de su propia programación. Sin embargo, ello no contribuye a una buena identificación del gobierno y las instituciones locales con el programa. En todo caso debe distinguirse la financiación paralela, que implica un acuerdo previo entre los diferentes actores implicados en torno a objetivos comunes de la mera coincidencia de diversos proyectos complementarios en un mismo sector sin que haya habido un previo reparto de responsabilidades<sup>172</sup>. Tanto la financiación paralela, como los fondos financieros permiten ligar las aportaciones de

---

<sup>170</sup> NORTH, W. H., (coord), Building Development Partnership through co-financing, Office of evaluation and Strategic Planing, PNUD, New York, 1996. «Annex I Terminology: Definitions and operational meanings», [www.undp.org/eo/bad-toc.htm](http://www.undp.org/eo/bad-toc.htm). Las definiciones del documento se refieren a las operaciones de co-financiación en las que participa el PNUD, pero, con las debidas adaptaciones pueden extenderse al conjunto de donantes.

<sup>171</sup> Normalmente será un organismo internacional que tenga cierta garantía de neutralidad, como ocurre con el PNUD en el caso del documento anteriormente citado, pero nada impide que sea otro organismo.

<sup>172</sup> NORTH, W. H., 1997, *op cit*, p. 9.

forma total o en parte al uso o compra de bienes o servicios nacionales. En el cuarto de los casos, la vinculación es evidente, aunque si se trata de servicios muy especializados en los que se ofrecen claras ventajas comparativas no tiene porque ser valorado negativamente.

Además de las modalidades mencionadas existen formulas más flexibles, como la experimentada en Mozambique para el proceso de reconstrucción tras la guerra civil en 1993. Allí se realizaron dos programas sectoriales mediante la constitución de un fondo común con un solo documento de proyecto y un único presupuesto en el cual se reunieron, tanto las aportaciones de los donantes, como las destinadas por el gobierno receptor. El fondo se gestionaba mediante un comité de dirección en el que participaban todos y que también servía para coordinar las actuaciones en el mismo sector de otros actores no pertenecientes al fondo.<sup>173</sup> Esta opción implicaba un cambio en la manera de actuar de los donantes, que debían proceder de manera más enfocada hacia el programa del gobierno receptor, permitiendo maximizar los resultados. En sí, cualquiera de los tipos de cofinanciación mencionados trata de asistir a los países a conseguir sus objetivos, mediante la atracción de mayores recursos y una gestión más eficiente. Para que, además, todo ello repercuta en un fortalecimiento de la capacidad institucional local y reduzca la dependencia de la ayuda es conveniente que se adopten sistemas de ejecución local de los programas.

### **b) Implementación**

Como se mencionó, ya en 1986 el CAD elaboró una serie de principios sobre la coordinación a escala local en los que se atribuía la responsabilidad principal de la ejecución al país receptor, sin embargo se preveía que un determinado donante tuviera la iniciativa de impulsar la coordinación en un momento dado, pero invitando al país receptor a hacerse cargo del liderazgo de forma progresiva.<sup>174</sup> La disposición de los donantes a un traspaso de la gestión al receptor depende de numerosos factores entre los que destacan la confianza en su capacidad de gestión, la aprobación de las políticas gubernamentales y la existencia de un acuerdo estratégico previo sobre las prioridades de desarrollo. La dificultad de lograr conformidad en todos ellos comporta reticencia en el traspaso de la gestión.

---

<sup>173</sup> *Ibid*, 3, p. 24.

<sup>174</sup> *Supra*, p. 2.4.3.

En todo caso, si se recurre a una ejecución paralela entre varios donantes, las experiencias muestran que es mejor cuando cada donante se encarga de un campo diferente o cuando uno de ellos asume la voz principal de la coordinación. En todo caso, el donante líder debe contar con el respaldo y aceptación del país receptor.<sup>175</sup> Existe además una cooperación bilateral de tipo informal a partir del intercambio de información y consultas entre los delegados de los diferentes donantes. Lo más común es que este tipo de coordinación se limite a un número reducido de donantes, salvo casos excepcionales de grandes proyectos. Este tipo de acciones requiere gran dedicación por parte del personal desplazado a las labores de coordinación y por ello resulta útil una división clara de las tareas entre los donantes con el fin de evitar solapamientos.

Las dificultades prácticas más comunes para la coordinación operacional en el nivel ejecutivo son; la heterogeneidad de los procedimientos entre los diferentes donantes, la falta de especialización y la excesiva centralización, que suele conllevar la escasez de personal disponible en las misiones:

El primero de los aspectos quedó reflejado en la primera parte de este capítulo. Como consecuencia de esta disparidad para la ejecución conjunta se hace preciso el establecimiento *ad hoc* de otras reglas que regulen la relación entre donantes y que se vienen a sumar a las existentes, aumentando la confusión y la carga para el receptor. En el caso de componentes cofinanciados diferenciados por cada uno de los donantes pero interdependientes, los retrasos o dificultades experimentadas en un sector repercuten en los demás y se crean tensiones que pueden complicarse, si se produce la retirada de uno o varios donantes por estar en desacuerdo con la marcha del proyecto

En segundo lugar, el problema de compatibilizar las prioridades de los donantes con las necesidades del receptor se plantea de forma más cruda en el plano político, pero también repercute en una competición para la ejecución entre donantes a escala local y fomenta las reticencias sobre las posibles ventajas conseguidas por unos frente a los otros.<sup>176</sup>

---

<sup>175</sup> GUINA, C. S., *Perspectives on Donor Behaviour under the Multilateral Aid Initiative: A Philipine View* GDI, Berlin, enero 1992.

<sup>176</sup> ROSS, D., *op. cit.*, p. 334, indica como estas dos cuestiones son frecuentes en la literatura sobre la coordinación de la ayuda.

Frecuentemente los gobiernos receptores tratan de sacar provecho de esta situación para negociar a la baja en el plano bilateral las condiciones de la ayuda.<sup>177</sup>

Como señala ROSS, uno de los problemas corrientes es que las personas que se ocupan de hablar de coordinación en las altas reuniones no suelen ser las mismas que después han de implementarlas. La excesiva centralización de los procedimientos de los donantes repercute en la escasa dotación humana de las misiones y las limitaciones de su capacidad de decisión o margen de maniobra. La falta de personal impide además la asistencia a las reuniones de coordinación y el seguimiento adecuado de las incidencias del proyecto, creando disparidades entre los diferentes donantes<sup>178</sup>. La coordinación precisa de cierta dedicación de tiempo que no siempre es bien comprendida por parte de los niveles políticos y por ello es frecuentemente eludida.

En general tiende a concebirse la coordinación como una tarea a realizar sólo entre las agencias bilaterales, pero a escala local se hace mucho más necesario incluir a todos actores que colaboran en el proceso, incluyendo el sector privado lucrativo y no lucrativo. La coordinación precisa de sistemas flexibles que se adapten a la situación del país «considerando las necesidades y condiciones marginales de cada lugar. Estas determinan la puesta en marcha de mecanismos de coordinación entre los distintos agentes sociales que participan, las agencias dadoras, los destinatarios de la ayuda y los eslabones intermedios»,<sup>179</sup> lo que, no sólo no es incompatible con la existencia de unos objetivos precisos dentro de una estrategia nacional concertada a nivel político, sino que justamente en ello consiste el concepto de «participación operacional» con el que se pretende trasladar a la práctica el nuevo enfoque de desarrollo participativo que se proclama en la estrategia del CAD para el siglo XXI.

En 1996 el CAD estableció un grupo de trabajo informal para poner en práctica las líneas directrices de la *Policy note* para el fortalecimiento de la coordinación nacional para un desarrollo participativo<sup>180</sup> en seis países piloto (Benín, Bolivia, Burkina Faso, Malí, Mauritania y Uganda). Las experiencias demostraron la complejidad que entraña la

---

<sup>177</sup> CASSEN, R., 1987, p. 231, «some recipients have valued the freedom to play one donor off against another, to choose which donors will participate in which programmes, and to be able to influence the terms of their aid».

<sup>178</sup> *Ibid*, señala como aquellos donantes con una persona dedicada específicamente a la coordinación están en mejor posición de imponer sus criterios, p. 335.

<sup>179</sup> VAN DER SAND, K., «Más coordinación de los dadores? La cooperación como elemento de cambio en la sociedad y el gobierno», D+C 5/96, pp. 4-5 y 25.

promoción de un diálogo local participativo, pero ofrecieron un catálogo de buenas prácticas que permitieron al grupo informal sobre desarrollo participativo y buen gobierno extraer tres lecciones básicas: que la aproximación debía ser flexible para adaptarse a cada país, que cada proceso había de ser contemplado en perspectiva socio-histórica y que no se podía limitar a un solo sector, sino que debía ser más amplio y situado en el largo plazo. Los trabajos emprendidos posteriormente por el grupo informal de secretariados internacionales<sup>181</sup> para sistematizar la información de los procesos en curso de coordinación local y procedimientos son un primer paso que deberá dar lugar a un catálogo de buenas prácticas, pero también a propuestas concretas.

### c) Evaluación

No existen evaluaciones que permitan medir la eficacia de los mecanismos de coordinación en el nivel operacional, pero sí existen experiencias de evaluación conjunta de proyectos financiados por varias agencias. Las evaluaciones conjuntas pueden responder a situaciones muy diversas; desde la evaluación de un proyecto realizado conjuntamente por un número reducido de donantes, hasta la evaluación del impacto de la ayuda en un determinado país o región en el que está presente un gran número de agencias, pasando por la evaluación sectorial de un programa sostenido por varios donantes, aunque pueda estar gestionado por el país receptor. En cada uno de estos casos la problemática a enfrentar será diferente, pero en todos ellos será necesario contar con la existencia de una pluralidad de métodos y procedimientos que difieren, no solo de país a país, sino también dependiendo del tipo de acción a evaluar. Por el momento, la decisión de cofinanciar y las condiciones en las que se realiza se hace basándose en una decisión caso por caso, introduciendo aun más diversidad si cabe. Es de esperar que la progresiva aplicación de los principios de evaluación de la ayuda del CAD permita una mayor armonización de procedimientos y facilite el trabajo conjunto. Por otra parte, la progresiva programación sectorial de la ayuda conduce a una mayor necesidad de colaboración en el seguimiento y evaluación de los programas en los que además tiene un papel fundamental la administración del país receptor.

En esta línea, el grupo de trabajo del CAD para la evaluación de la ayuda procedió a una revisión de los principios con la finalidad de adecuarlos a una mejor incorporación de la estrategia de asociación para el desarrollo propuesta en el documento «Shaping the 21<sup>st</sup>

---

<sup>180</sup> Véase punto 3.2.1. b)

<sup>181</sup> Véase punto 3.2.3.d)

Century».<sup>182</sup> En general el informe estimó que los principios continúan siendo validos, aunque es necesario introducir mejoras para fortalecer la vinculación entre los objetivos programados y los indicadores para medir su consecución en unos programas cada vez más complejos y multidimensionales. Los resultados de otro estudio encargado por el mismo grupo de trabajo sobre el tema de las evaluaciones conjuntas<sup>183</sup> concluyen que, por el momento, los donantes no están muy dispuestos a ese tipo de evaluaciones, a pesar de que el propio CAD no deja de insistir en la necesidad de incrementarlas. No obstante, el grupo de trabajo se ha propuesto incrementar el número de evaluaciones conjuntas en el programa para el año 2000 y por ello ha editado un manual, contenido las «prácticas eficaces para realizar una evaluación conjunta entre varios donantes».<sup>184</sup> El documento pretende ser una guía que asista a los responsables de organismos de ayuda a tomar las decisiones adecuadas para la ejecución de evaluaciones conjuntas.

Junto a los dos estudios previamente reseñados, éste último trabajo se apoya en informes de evaluación conjunta realizados recientemente. La mayoría corresponden a programas de organismos multilaterales,<sup>185</sup> aunque evaluados desde una perspectiva bilateral. El enfoque es programático e intenta hacer un balance entre ventajas e inconvenientes<sup>186</sup> de la evaluación conjunta, reseñando cuáles son los puntos más conflictivos. La primera cuestión es la necesidad de asegurarse que los objetivos de la evaluación son los mismos y evitar evaluaciones sobre responsabilidades que pueden crear tensiones entre los participantes. Otro aspecto importante es el de la metodología, los procedimientos a emplear y los calendarios. Para evitar problemas es necesario establecer muy claramente los términos de referencia de la evaluación y seleccionar cuidadosamente el equipo de forma que quede garantizada la independencia de los resultados. En el caso de evaluaciones de amplio alcance y con un gran número de participantes, es conveniente establecer un grupo de trabajo más reducido encargado de gestionar las directrices del conjunto que después someterá a la supervisión y las aportaciones del resto de participantes. También puede resultar conveniente el establecimiento de un jefe de filas que asuma el papel de coordinador, sobre todo si la evaluación es realizada entre diferentes

---

<sup>182</sup> NORTH, H., (redactor), Réexamen des principes du CAD pour l'évaluaiton de l'aide. Rapport final: Conclusiones et recommendations, 1999.

<sup>183</sup> BINNENDIJK, A., Donor Experience with joint Evaluations: A Typology and Lessons learned, USAID PPC/CDIE, mayo de 1998.

<sup>184</sup> OECD-CAD, Grupo de trabajo sobre la evaluación de la ayuda, 2000, *op. cit.*

<sup>185</sup> Dejando al margen los trabajos del propio grupo del CAD referidos a la aplicación de los principios del CAD en los programas de las entidades miembros de los 12 informes específicos reseñados, sólo 3 son programas bilaterales el resto corresponde a organismos multilaterales, *ibid*, p. 28.

<sup>186</sup> *Ibid*, pp. 5-6.

equipos. Igualmente es necesario prever los mecanismos de financiación de la evaluación; normalmente se fijará una cuota proporcional a la participación de cada agencia en el conjunto del proyecto o programa.<sup>187</sup>

Finalmente es destacable la importancia de una buena difusión de los resultados, no sólo mediante su publicación, sino también a través de su discusión y comparación en conferencias y coloquios internacionales. Ello ayuda a incorporar las lecciones extraídas a la nueva programación y refuerza la vinculación de los donantes. Otro ejercicio aconsejable es establecer un sistema de seguimiento sobre las medidas incorporadas tras la evaluación.<sup>188</sup> El documento del grupo de trabajo termina con una propuesta lanzada al aire: sería conveniente el establecimiento de un servicio internacional encargado de evaluar los resultados en sectores claves del programa internacional de la ayuda, para evitar la situación actual en la cual la evaluación conjunta depende de la voluntad de los Estados.<sup>189</sup> No parece una propuesta factible a corto plazo, en cambio, sí sería plausible que los gobiernos de los países receptores pudieran solicitar evaluaciones conjuntas de los donantes en aquellos sectores estratégicos de la economía nacional, cuando tuviesen un interés fundamental. Esto contribuiría además a un mayor protagonismo del país receptor y al fortalecimiento de su liderazgo.

La contribución de las políticas bilaterales de cooperación al fortalecimiento de los gobiernos receptores es el objetivo de la red informal en desarrollo de las capacidades institucionales patrocinada por el CAD.<sup>190</sup> Una de las iniciativas de este grupo ha sido la elaboración de una guía de autoevaluación para las agencias en materia de desarrollo de las capacidades del país receptor.<sup>191</sup> Reino Unido y Canadá decidieron hacer un test en sus programas con vistas a la elaboración de un informe que sirva de base a futuras recomendaciones. También el grupo de trabajo del CAD sobre evaluación encargó en 1997 un estudio sobre el apoyo de los donantes e la capacitación institucional de los receptores en gestión medioambiental. Los resultados se extrajeron de setenta evaluaciones

---

<sup>187</sup> CLIFT, C., *op. cit.*, p. 135, calculaba que el porcentaje sería de alrededor de un 0,1% del total aportado, según estudios del BM.

<sup>188</sup> El estudio mencionó, como ejemplo, el seguimiento conjunto creado tras la evaluación de las operaciones en Ruanda que se detalla en NIELS, D., «Evaluating the international Humanitarian System: Rational, Process and Management of the Joint Evaluation of the international Response to the Rwanda Genocide». *Disasters*, Vol. 20, núm. 4.

<sup>189</sup> *Ibid.*, p. 22.

<sup>190</sup> La red funciona sobre una base voluntaria, tanto en la participación, como en la financiación y aglutina, tanto a agencias donantes multilaterales y bilaterales, como a centros de investigación.

<sup>191</sup> DCD/DAC (99) 4, Criteres d'autoevaluation des agences d'aide en matière de développement des capacités, pp. 5.

proporcionadas por los miembros del CAD, además de cuestionarios enviados a varias agencias.<sup>192</sup> En estos casos, más que de evaluaciones conjuntas se puede hablar de síntesis conjunta de evaluaciones, aunque constituye un paso adelante para la armonización de criterios.

Un buen ejemplo de evaluación conjunta fue la realizada en Malí por el CAD en colaboración con el PNUD entre abril 1997 y marzo 1998 que estuvo basada en una amplia consulta.<sup>193</sup> Tras el informe, se creó un Comité conjunto entre los donantes y el gobierno para conducir el proceso de reforma del sistema de ayuda. El programa de trabajo para 1999-2000 se concentrará en: simplificar la estructura de coordinación de la ayuda del gobierno de Malí; armonizar los procedimientos prácticas y condiciones de los donantes; acordar las líneas estratégicas y adecuar al máximo las prioridades; incorporar nuevos instrumentos que contribuyan a la descentralización en áreas clave.<sup>194</sup> Todo este proceso depende en gran medida del compromiso de todos los participantes, por ello se ha nombrado un grupo de líderes, entre los cuales figura el gobierno, para estimular el diálogo entre todos los actores implicados, incluyendo la administración local, la sociedad civil y el sector privado. Así mismo, se cuenta con la colaboración del Club del Sahel para el proceso de consultas.

---

<sup>192</sup> Además, el estudio reconoce, p. 8, que «it relies disproportionately on donor agency documentation», sin apenas participación de los gobiernos receptores, en Donor support for institutional Capacity Development in Environment: Lessons Learned, OCDE-CAD, París, 2000.

<sup>193</sup> OCDE-CAD Review of the Aid System in Mali, París, 1999

<sup>194</sup> OCDE-CAD Rapport 1999, 2000, *op.cit.*, pp. 112-113.



## CAPÍTULO 4

### ORÍGENES Y EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

España no se benefició del Plan Marshall en los años cuarenta-cincuenta a causa del aislamiento político que se aplicó a la dictadura franquista durante ese tiempo, pero empezó a recibir fondos de cooperación desde el momento en que su alineamiento con el bloque occidental se hizo ostensible, al avenirse a la instalación de bases militares de los Estados Unidos en su territorio, tras los acuerdos de 1953. Por entonces empezaron también las primeras y tímidas experiencias de cooperación internacional española, realizadas en el marco de las relaciones de amistad iberoamericanas que cultivó el régimen militar. Se trataba de acciones puntuales, con un valor más político y testimonial que efectiva trascendencia y de las que no se tienen cifras fidedignas. Ya entrada la década de los setenta, se crearon los primeros instrumentos específicos encargados de poner en marcha unas relaciones continuadas de cooperación internacional en el ámbito económico, político y cultural, quedando repartidos en diversos departamentos ministeriales. Al mismo tiempo, España comenzaba a salir del ostracismo internacional y a participar en algunos organismos internacionales de cooperación financiera y técnica.

Durante estos años no se puede hablar de la existencia de una política española de cooperación para el desarrollo; se trata más bien de elementos dispersos y anémicos con los que se pretendía mantener una presencia internacional, especialmente en las áreas regionales con las que se mantenían vínculos tradicionales. Certo es que la situación política y económica del país no permitía muchos alardes; recordemos que España permaneció en las listas de PVD del Banco Mundial hasta 1981, cuando acabó de devolver el último crédito concesional que había recibido del citado organismo.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> España recibió el último préstamo concesional del B. M. en 1977.

Tras la muerte del dictador, a finales de 1975, los afanes de las fuerzas políticas se centraron en el proceso de transición democrática. Al mismo tiempo, España experimentaba un despegue económico que culminaría con su adhesión a la Comunidad Europea a finales de 1985. Sólo a partir de entonces podemos hablar del nacimiento de un propósito de establecer una línea política definida y dar unidad a las acciones disgregadas que se venían desarrollando. El punto de partida fue la creación de la Secretaría de Estado para la cooperación e Iberoamérica (SECIPI), en 1985, y la aprobación de las Líneas Directrices de la política española de cooperación para el desarrollo, en 1987, con las cuales se inauguró una nueva etapa en la que se perseguía la homologación de España como país donante y su admisión en el CAD, acaecida a finales de 1991.

El aparato institucional y la legislación básica de la que se dotó a la Administración tenía como función servir de esqueleto sobre el cual estructurar el creciente volumen de recursos que exigía la nueva posición de España entre los países industrializados. A partir de 1987 y hasta 1992, la AOD española creció a un ritmo de aproximadamente el 25%, con la finalidad de alcanzar un porcentaje del PIB que le acercase a la media del CAD. Dada la escasa capacidad de gestión de los organismos, aún de reciente creación, este rápido incremento se basó, en gran parte, en dos instrumentos que poco tenían que ver con una política bilateral planificada: la cooperación multilateral (con la CE como principal componente) y los créditos concesionales.

El ingreso de España en el CAD supuso un punto de inflexión en el crecimiento de la AOD, a pesar de haberse producido una importante movilización social en favor de un aumento del presupuesto.<sup>2</sup> Las manifestaciones hechas por los representantes españoles, reiterando el compromiso de acercarse al objetivo del 0,7% del PIB recomendado por la ONU, no se han visto refrendadas por las cifras aunque, debido al descenso generalizado que se ha producido

---

<sup>2</sup> El movimiento 0,7% consigue, tras las movilizaciones de 1994, que las principales fuerzas políticas firmen el Pacto de la Solidaridad por el que se comprometían a reconducir la planificación y gestión de la AOD mediante la unidad de dirección y alcanzar el 0,5% PIB para el año 1996, así como cumplir con el compromiso 20/20. El Partido Popular suscribió el documento con la firma de Loyola de Palacio, la posterior ministra de Agricultura y en la actualidad la comisaria de la CE.

en los flujos internacionales de AOD, nuestro país se ha acercado a la media del CAD. Con todo, la auténtica asignatura pendiente de la cooperación para el desarrollo española es el contenido cualitativo; en 1994 España fue objeto de la primera de las revisiones a las que el CAD somete periódicamente a todos sus miembros cada tres años.<sup>3</sup> A pesar de expresar una actitud comprensiva por la juventud de la política de cooperación española, el informe era concluyente a la hora de señalar graves deficiencias en materia de gestión y planificación, además de cuestionar su excesiva vinculación a la política comercial y otros intereses políticos de carácter coyuntural. El segundo informe del CAD, de 1998, valoró positivamente las reformas iniciadas por el nuevo ejecutivo a partir de 1996, pero apuntando desequilibrios e ineeficacias importantes.<sup>4</sup>

La política de cooperación española, al igual que la de otros donantes, como se señaló en la introducción, obedece a esta triple orientación: estrategias de desarrollo, política exterior y cooperación económica, aunque con una marcada tendencia a escorar hacia las dos últimas. Con apenas quince años de experiencia, España es un recién llegado al club de los donantes, lo cual explica muchas de las carencias e imprecisiones, tanto a la hora de diseñar una estrategia global como en el momento de ejecutarla. A punto de entrar en su mayoría de edad, parece un momento oportuno para reflexionar sobre el nivel de homologación alcanzado respecto a sus pares. Dado el nivel de desarrollo intermedio de la economía española, «que necesariamente condiciona la magnitud de recursos disponibles»,<sup>5</sup> no resulta preciso extenderse sobre cuanto más urgente se hace ese ejercicio de optimización en el uso de los fondos, evitando duplicidades e inconsistencias. Se trata de construir una política de cooperación más ambiciosa, con objetivos concretos y contrastables, más allá de cubrir un expediente frente a la Comunidad Internacional y la opinión pública.

---

<sup>3</sup> OCDE-CAD, Spain, Development Co-operation Review Series, núm. 2, París, 1994.

<sup>4</sup> OCDE-CAD, Spain, Serie de Exámenes en materia de cooperación para el desarrollo, núm. 27, París, 1998, p. 60.

<sup>5</sup> ALONSO, J. A., «La Cooperación para el Desarrollo en España: Balance de una década», p. 69, ANUARIO INTERNACIONAL CIDOB 1992, Fundació CIDOB, Barcelona, 1993, pp. 69-78.

#### **4.1. Primeras experiencias de España como donante (1950-1984)**

A pesar del aislamiento internacional de España y su débil posición económica, los esfuerzos por mantener los tradicionales vínculos con América Latina la llevaron a suscribir los llamados Tratados de Amistad y Cooperación, acuerdos de carácter general que abarcaban temas culturales y sociales y cuyo desarrollo se remitía a convenios sectoriales posteriores. Por otra parte, el Ministerio de Trabajo comenzó a firmar varios convenios de cooperación técnica en materia de capacitación de mano de obra industrial a partir de 1965, los cuales podemos considerar como parte de las primeras experiencias españolas de asistencia técnica.<sup>6</sup> En el ámbito cultural, funcionaban las consejerías de cooperación cultural de las representaciones diplomáticas en varios países latinoamericanos, coordinadas desde 1945 por el Instituto de Cultura Hispánica. Más tarde, en 1954 se creó el Instituto Hispano-Árabe de Cultura.

A partir de los años setenta, España experimentó un gran crecimiento económico, hecho que le permitió abordar mayores aspiraciones en el campo de la cooperación, al tiempo que trataba de normalizar su presencia en el ámbito internacional.<sup>7</sup> Diferentes ministerios pusieron en marcha variadas actividades de cooperación en función de sus respectivas competencias, pero sin hilván entre ellas.<sup>8</sup> Adicionalmente, como testimonio del interés por las dos zonas geográficas sobre las que se pretendía de mantener un ascendiente, se empezaron a hacer algunas aportaciones a organismos multilaterales: el Fondo Africano recibió su primera aportación en 1974 y el Banco Interamericano de Ayuda al Desarrollo, en 1976. En abril de 1975, una orden de Presidencia creó el primer testimonio de estructura institucional en materia de cooperación, la Comisión Interministerial de ayuda técnica a las Fuerzas Armadas de Iberoamérica. Ahora bien, el primer embrión origen de la

---

<sup>6</sup> JIMÉNEZ, I., La ayuda de España al Desarrollo, IEPALA Editorial, Madrid 1985, p. 97, apunta como dichas iniciativas iban destinadas a contrarrestar las críticas que recibía el régimen en los organismos internacionales por la falta de libertades básicas, especialmente las procedentes de la OIT.

<sup>7</sup> Véase capítulo 5, punto 1.1. a)

<sup>8</sup> La misma autora, citando la ponencia de ARROYO, M. A., «La Organización administrativa de la Cooperación internacional en España», presentada al Seminario del IMAP en junio de 1983, señala que «aunque persistieron los condicionamientos políticos, la expansión económica y el despegue industrial permitieron iniciar algunas actividades de Cooperación», *ibid.*, p. 51.

institucionalización de la cooperación española lo constituyó el R. D. 16/76 de 24 de agosto mediante el cual se creó el Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD).

#### **4.1.1. La cooperación financiera reembolsable**

El FAD es un instrumento de cooperación financiera mediante el cual se conceden créditos en condiciones muy favorables a los PVD, pero ligados a la exportación de bienes y servicios españoles. La función de promover los intereses comerciales españoles no está sólo en el espíritu de la ley, sino que la letra señala explícitamente que sólo muy excepcionalmente se concederán créditos no ligados con cargo al FAD (art. 7). El fondo se estableció en la Secretaría de Estado de Comercio del Ministerio de Economía y para su administración el R.D. 509/77 de 25 de febrero creó la Comisión Interministerial del Fondo de Ayuda al Desarrollo (CIFAD), y a continuación el R. D. 2399/77 de 19 de septiembre estableció los criterios de administración y gestión. La CIFAD está compuesta por representantes de los ministerios con competencias económicas, con inclusión de Asuntos Exteriores, y presidida por el secretario de Estado de Comercio.<sup>9</sup> Este órgano ha sido hasta hoy el encargado de examinar las propuestas de financiación que le llegaban a través de la Dirección General de Política Comercial y de Exportaciones, aunque la última decisión debe ser tomada por el gobierno en forma de acuerdo del consejo de ministros. Finalmente, el Instituto de Crédito Oficial (ICO) se ocupa de gestionar el crédito, es decir, el mismo organismo encargado de los demás créditos comerciales. Hasta 1984, el FAD no tuvo una dotación específica en los Presupuestos Generales, sino que recibía el suministro de fondos del ICO. Esto limitaba la maniobrabilidad en la gestión, pues no se podían comprometer asignaciones plurianuales, ni fijar libremente las condiciones financieras adecuándolas a las circunstancias de cada PVD.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Presidida por el secretario de Estado de Comercio, como vicepresidentes están los directores generales de: Relaciones Económicas Internacionales, Política Comercial y Tesoro. Otros miembros son: los directores generales de Cooperación Técnica Internacional (mientras existió), Organizaciones y Conferencias Internacionales, y Comercio Exterior, así como, los secretarios generales técnicos de Economía, Agricultura, Industria y Comercio, Obras Públicas y Transportes. El subdirector general de Financiación Exterior del ICO actúa como secretario y el subdirector general de Fomento Financiero a la Exportación de ponente.

<sup>10</sup> JIMÉNEZ, I., *op. cit.*, p. 134.

Desde 1978, España se adhirió al Consenso de la OCDE instituido en 1977.<sup>11</sup> En su seno los países miembros decidieron acordar las líneas directrices que regulan los créditos a la exportación con subvención pública distinguiendo tres tipos de países receptores según el PIB per cápita y fijando un interés mínimo para cada uno de ellos. Además, se pactó excluir los créditos subvencionados a la exportación destinadas al sector agrícola y el militar restringiéndose los referentes a barcos, aviones y centrales eléctricas.<sup>12</sup> Estos acuerdos, así como las sucesivas renovaciones y ampliaciones de una normativa cada vez más restringidas han ido al limitando el alcance y destino de los créditos otorgados por España, especialmente los dirigidos a América Latina, ya que algunos de los principales destinatarios de la región fueron excluidos.<sup>13</sup>

Podemos afirmar que los créditos FAD se constituyeron en el principal elemento de la cooperación española, a pesar de las oscilaciones que caracterizaron la AOD de la época y a pesar de la dificultad para conocer las cifras exactas de la cooperación técnica (cuadro 1). En aquel tiempo, se sostenían varias explicaciones para justificar dicha situación: en primer lugar, la administración de los créditos concesionales no exigía un gran esfuerzo de gestión y existían organismos especializados en crédito exterior capaces de asumirlo. En segundo lugar, la condición de España como país de renta media justificaba que tratase de rentabilizar sus gastos en cooperación.<sup>14</sup> Y aún se añadía en última instancia la necesidad de que las empresas españolas, faltas de experiencia internacional, tuvieran la oportunidad de familiarizarse con las economías de los PVD, pudiendo así competir con más garantías en las licitaciones internacionales para la asignación de contratos en proyectos de cooperación internacional y aumentar la tasa de retorno de las contribuciones de España a los organismos

---

<sup>11</sup> O. M. de 28 de marzo de 1978.

<sup>12</sup> Sin embargo, la venta del denominado material de doble uso e incluso de uso predominantemente militar se continuó realizando con cargo a créditos FAD hasta principios de los noventa, según muestra el estudio de GÓMEZ GIL, C., España y la Ayuda oficial al Desarrollo: Los Créditos FAD, CIP y Seminario de Investigación para la Paz, mayo de 1994.

<sup>13</sup> Véase capítulo 5, punto 1.2.

<sup>14</sup> YÁÑEZ BARNUEVO, L., en la ponencia «Política de la Administración en la cooperación española», pronunciada en la inauguración como secretario de Estado de la Cooperación Internacional y para Iberoamérica en el seminario, «La cooperación española sanitaria: Contadora, Iberoamérica y África», de mayo de 1986, p. 104, publicada en Afers Internacionals, núm. ..., pp. 103-111.

internacionales.<sup>15</sup> Como señala JIMÉNEZ, I., en esta época los créditos FAD muy a menudo fueron utilizados bien como instrumento de política exterior (resulta obvio en el caso de Marruecos durante las negociaciones del tratado de pesca de 1983), o bien para promocionar industrias en crisis (por ejemplo el sector naval).<sup>16</sup>

El 3 de julio de 1984 la CIFAD aprobó unos nuevos criterios para la asignación de créditos en base a cuatro puntos: política exterior, naturaleza de la operación, asignación sectorial y empresarial y competencia financiera. La única referencia a la función del FAD en relación a los objetivos de desarrollo del país destinatario concluía afirmando que los créditos «deberían amparar, en la medida de lo posible, operaciones de prestigio». Estas primeras orientaciones, hasta cierto punto excusables en los inicios, determinaron una trayectoria de la cooperación española en etapas ulteriores que resulta más que cuestionable.

#### **4.1.2. La asistencia financiera y técnica**

Como en la mayoría de países, los primeros pasos de la cooperación técnica española se asentaron sobre la división funcional de la Administración del Estado. En el caso español, el escaso volumen de recursos disponibles aconsejaba aprovechar la estructura administrativa existente y, así, cada ministerio, sección o subsección se hizo cargo de las acciones de cooperación correspondientes a su esfera de competencia interna a medida que se iban concertando compromisos a través de los convenios específicos firmados con los PVD.<sup>17</sup> Conforme aumentaron las actividades en el exterior, cada ministerio creó una unidad (habitualmente con rango de Secretaría General Técnica) encargada en general de las relaciones internacionales y por ende de las de cooperación internacional. Estas dependencias servían de enlace con la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE), que fue creada en 1970.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> ALONSO, J. A. y M. IGLESIAS-CARUNCHO, p. 66, en «La Cooperación al Desarrollo como instrumento de la Política Comercial», Economistas, núm. extra, marzo de 1991, pp. 58-69.

<sup>16</sup> JIMÉNEZ, I., *op. cit.*, p. 134.

<sup>17</sup> RIQUELME, F., Informe sobre la estructura administrativa y las competencias en materia de Cooperación al desarrollo, Documento del Ministerio de Asuntos Exteriores, agosto de 1993, p. 9, párrafo 11.

<sup>18</sup> R. D. 379/70 de 20 de febrero, aunque sus funciones no quedaron establecidas, como se verá, hasta 1979. En 1988 fue suprimida.

La falta de definición legal de las funciones que correspondían a estos órganos favoreció un amplio uso de las facultades de delegación, contribuyendo así a la dispersión.<sup>19</sup> A finales de la década de los setenta, la Administración española empieza a preocuparse por hacer un recuento de los gastos que realiza en materia de cooperación internacional con la finalidad de aparecer entre la lista de donantes que publica el CAD<sup>20</sup> en su informe anual sobre los flujos de cooperación de todo el mundo.<sup>21</sup> Este súbito interés no está desligado de los avances en las negociaciones para la adhesión española a la Comunidad Europea; en primer lugar, existía el deseo de aparecer ante sus futuros socios con un papel más cercano al de una potencia media que al de un PVD, como hasta entonces era considerado. Pero al mismo tiempo, la adhesión suponía la integración de España en la política comercial común de la Comunidad y, por tanto, perder el control sobre uno de los instrumentos más importante de las relaciones internacionales. En este sentido, la política de cooperación debía servir de rueda de recambio, por lo que se perfilaba como un mecanismo con gran potencial de futuro, especialmente en las relaciones con América Latina.<sup>22</sup>

Para paliar la gran dispersión de los órganos encargados de la ayuda, el R. D. 984/1979 de 20 de febrero trató de reorganizar la estructura y funciones del MAE en materia de cooperación internacional, especialmente en lo referente a las funciones de la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional. A partir de ese momento, ésta debía «asistir al Ministro en la elaboración y propuesta de la Política Exterior del Estado en materia de cooperación y asistencia técnica internacional», así como mantener las relaciones con los Estados receptores y coordinar la presencia de España en organismos y conferencias

---

<sup>19</sup> Así, JIMÉNEZ, I., *op. cit.*, p. 54. Esta autora recogió, ministerio por ministerio, los organismos encargados de dichas relaciones a partir de una encuesta realizada por la citada Dirección General de Cooperación Técnica Internacional en 1983, pp. 51 a 127.

<sup>20</sup> En aquel momento, España permanecía en las listas de PVD del CAD, de las cuales no fue excluida hasta que en 1983 el gobierno español hizo una petición formal.

<sup>21</sup> El editorial de la Revista ICE, núm. 1710, 10 de enero de 1980, pp. 69-72, daba a conocer las primeras estadísticas disponibles sobre la cooperación española, expresando serias dudas sobre la fiabilidad de algunas cifras de la cooperación técnica, mientras se lamentaba de que el último informe del CAD señalara que España no estaba en disposición de proporcionar cifras detalladas en dicha materia, p. 69. Sin embargo, sólo a partir del año siguiente se comenzaron a adoptar los criterios de contabilidad del CAD, según consta en «La asistencia oficial al desarrollo en 1980, editorial del ICE, núm. 1805 de 5 noviembre de 1981, pp. 3666-3668 y hasta 1984 no disponían de las cantidades netas de los préstamos, ICE, núm. 2055 de 26 octubre de 1986, pp. 3411-3415.

internacionales. Ese mismo año, el R. D. 2411/79 de 11 de octubre procedió a la remodelación del Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI), que así rebautizado sustituyó al efímero Centro Iberoamericano de Cooperación.<sup>23</sup> Junto con el cambio de nombre, al nuevo instituto le fueron modificadas sus competencias y éstas, a su vez, quedaron redefinidas en el reglamento aprobado por el R.D. 359/1981 de 5 de febrero. Según esta disposición, las funciones del ICI se desplegaban en una doble vertiente: por una parte, fomentar la cooperación de España con Iberoamérica en el marco de la política exterior, dando a conocer el país; por otra, difundir el conocimiento de Iberoamérica en España. Para ello establecía tres ámbitos de actuación: cultural, económico y técnico científico.

En 1983 el ICI realizó un «Inventario de la Cooperación de la Administración Pública Española con Iberoamérica 1980-1983» a raíz del cual se identificaron las limitaciones más graves que se habían manifestado durante dicho periodo<sup>24</sup> y que se pueden resumir en:

- Desconocimiento del total de actividades realizadas con América Latina por los diferentes órganos de la Administración.
- Legislación indefinida sobre el reparto de competencias y, especialmente, la falta de coordinación de la D.G. de cooperación técnica y el ICI.
- Falta de desarrollo de los instrumentos convencionales en vigor, tanto los acuerdos generales como los específicos.

El otro eje de la política de cooperación española se concentraba en la antigua colonia Guinea Ecuatorial. Tras un periodo de parálisis por diferencias con el gobierno, la cooperación con Guinea recuperó energía cuando en 1979 llegó al poder Teodoro Obiang y la buena sintonía se mantuvo durante los primeros años de su mandato a pesar de algunos altibajos.<sup>25</sup> En poco tiempo, la cooperación con dicho país alcanzó tal complejidad que a la Administración española le fue imposible recopilar las cifras destinadas durante los primeros dos años y sólo

<sup>22</sup> Así se señala en el editorial del ICE, núm. 1805, *ibid*, p. 3666.

<sup>23</sup> Éste sustituyó al Centro de Cultura Hispánica en 1977.

<sup>24</sup> JIMÉNEZ, I., *op. cit.*, p. 83, recoge algunas de estas observaciones planteadas por FERNÁNDEZ POYATO, A., G. GUZMÁN, J. HERMIDA, y L. YÁÑEZ, durante el citado seminario organizado por el INAP.

<sup>25</sup> El 23 de octubre de 1980 se firmó en Madrid un Tratado General de Amistad y Cooperación.

en 1982 se llegó a conocer el monto global que se había destinado durante el periodo 1979-1991.<sup>26</sup> Por otra parte, en 1981 se puso en marcha la Comisión Nacional con Guinea Ecuatorial<sup>27</sup> para coordinar la ayuda que se prestaba a dicho país, mientras las tareas ejecutivas se encomendaban a la Oficina de Cooperación con Guinea Ecuatorial (OCGE). En la Comisión Nacional con Guinea Ecuatorial estaban presentes: el subsecretario del MAE como presidente, el director de la OCGE, dos representantes de Economía y Comercio, uno de Hacienda, otro de Defensa y otro de Presidencia. Los demás ministerios sólo eran llamados en caso de abordarse temas de su competencia. Como señala JIMÉNEZ, I., en la composición queda patente que los intereses económicos y de seguridad eran los prioritarios en la relaciones con Guinea Ecuatorial.

Simultáneamente continuaba en funcionamiento el Instituto Hispano-Árabe de Cultura (IHAC), que con el reglamento de 13 de junio de 1978 había visto ampliadas sus funciones, incluyendo la promoción de proyectos de cooperación. Desde entonces se creó una Sección de Cooperación Técnica y Científica cuyas operaciones, que se mantuvieron a niveles muy modestos y se realizaban en coordinación con la D.G. de Cooperación Técnica Internacional del MAE.

#### **4.1.3. Evaluación del proceso**

Durante el periodo que hemos referido, España estuvo inmersa en un doble proceso de transformación: por una parte, era un país que pasó de una economía cerrada, sumamente protegida y con un nivel de renta propia de un PVD, a ser una economía media y plenamente insertada en el circuito internacional. En el ámbito político se pasó de un sistema autárquico y aislado internacionalmente a un sistema democrático plenamente reconocido por la comunidad internacional. En estas circunstancias, era natural que la política de cooperación para el desarrollo no fuese una prioridad en sí misma. De ese modo, acabó convirtiéndose en un instrumento de política coyuntural para atender otros objetivos prioritarios, tanto de

---

<sup>26</sup> ICE, núm. 1861 de 2 de diciembre de 1982, Editorial, pp. 4130-4132. Con dichas cifras, España acudió a la conferencia de donantes de Guinea Ecuatorial, que se celebró en Ginebra aquel año.

carácter económico como político, sin un programa específico de carácter integrador. No obstante, al final del periodo la acumulación de líneas abiertas hicieron inaplazable el intento de aportar un mínimo de coherencia al conjunto; tanto por exigencias externas procedentes de los círculos internacionales en los que aspiraba a incorporarse (CEE, CAD) como por la necesidad interna de someterse a una disciplina jerárquica y contable. Podemos separar las más graves limitaciones existentes durante esa época en tres ámbitos: institucionales, legales y programáticos.

En el aspecto institucional, la carencia de un órgano centralizador específico de cooperación impedía cualquier intento integrador y por tanto se presentaba como la tarea más urgente. El sistema acumulativo había dado lugar al nacimiento de varios sistemas paralelos sin interrelaciones. La desconexión más clara se daba entre los créditos concesionales del FAD y el resto de cooperación no reembolsable, pues únicamente la presencia del MAE en la CIFAD debía garantizar que la adjudicación de los préstamos respondiese a los objetivos de desarrollo del país receptor, sin apenas base legal en que apoyarse.

Pero también dentro de la cooperación no reembolsable la descoordinación era patente. La D. G. de cooperación del MAE no tenía participación ni en el ICI ni en la CNGE y carecía de jerarquía suficiente para imponer criterios a los demás ministerios, a pesar de tener asignadas funciones de coordinación.<sup>27</sup> Así, cada una de las instituciones autónomas actuaban por separado, cada cual estableciendo sus propios contactos con los demás organismos de la Administración, la mayor parte de las veces con carácter informal. Ello no sólo dificultaba su sistematización sino que impedía el proceso de acumulación de experiencia institucional y lo personalizaba en exceso. Incluso el reparto de competencias resultaba confuso, dando lugar a numerosos solapamientos y la práctica generalizada de la delegación dispersaba todavía más la gestión, dificultando incluso su seguimiento contable. Con frecuencia, financiación, gestión

---

<sup>27</sup> R. D. 806/81 de 8 de mayo de 1981.

<sup>28</sup> LÓPEZ BLANCO, P., señala cómo el MAE carecía de la necesaria normativa legal que respaldase la imprescindible unidad de acción que debe presidir nuestra política exterior, p. 146, en «El ordenamiento jurídico

e implementación de una determinada acción dependían de diferentes organismos situados en varios ministerios.

En el plano legislativo, no existían siquiera unos principios generales que informasen a todos los organismos con competencias de cooperación (más de una veintena), y las escuetas normativas, como la de la CIFAC, el ICI o la CNGE, establecían criterios diferentes. El aspecto programático era aún más desolador; no se elaboró ningún programa, ni sectorial ni geográfico. Ni siquiera con Guinea Ecuatorial logró concertarse un programa a medio plazo. Ciento es que la situación del país no lo propiciaba, pero eso precisamente hacía más necesaria la existencia de un referente claro para evitar los altibajos causados por la situación interna del país.

La llegada del Partido Socialista al gobierno en 1982 sirvió para dinamizar un replanteamiento que ya no podía ser diferido, sobre todo a raíz de los esfuerzos para realizar un casi imposible inventario completo de las acciones emprendidas.<sup>29</sup> Esta redefinición coincidió con un paréntesis que llevó a la caída del presupuesto dedicado a cooperación en 1983 que más adelante fue recuperándose paulatinamente. Sin embargo, las razones de este brusco parón fueron en gran medida más coyunturales que fruto de una decisión deliberada. Según se señaló al respecto en el informe del ICE sobre la cooperación en 1983, las causas de dicha disminución fueron:<sup>30</sup>

- En relación con los FAD, la crisis financiera provocada por la deuda externa de los PVD bloqueó el desembolso de los créditos. A ello se unió un cambio cualitativo en lo referente al empleo de los créditos, que pasaron a orientarse más a proyectos de duración plurianual en lugar de suministros puntuales, por lo que se espaciaban los pagos.

---

y administrativo de la cooperación española al desarrollo. Normas e instituciones», en Documentación Administrativa, núm. 227/91, pp. 141-170.

<sup>29</sup> Los dos estudios ya citados: el «Inventario de la Cooperación de la Administración pública española en Iberoamérica» elaborado por el ICI, y la encuesta realizada por la D. G. de Cooperación Técnica Internacional. Ambos citados por YÁÑEZ, L., 1986, *op. cit.*, p. 106, como la indispensable base documental «...para abordar con éxito un replanteamiento de la Cooperación y más específicamente de la AOD».

- La cooperación con Guinea Ecuatorial sufrió un paréntesis por graves diferencias políticas con el régimen de Obiang.
- En último lugar, existieron factores externos ajenos a la política de cooperación gubernamental, como los retrasos en las negociaciones de las contribuciones a organismos internacionales o la apreciación del dólar respecto a la peseta.

El punto de inflexión a partir del cual empezó a plasmarse la voluntad de sentar las bases de una primeriza política de cooperación fue la moción del Senado de 1984. Ésta se basó en las conclusiones del informe sobre cooperación Internacional elaborado por una subcomisión *ad hoc* y en ella se contenían las líneas de acción que inspiraron la posterior legislación y estructuración institucional en materia de cooperación. Uno de los puentes fue la recomendación de mantener la «unidad de acción exterior» a través de un organismo con suficiente jerarquía para planificar, coordinar, programar y evaluar la cooperación. Igualmente, recomendaba el establecimiento de una norma básica con rango de ley. En un terreno más específico, se abogaba por una mayor atención a las necesidades básicas, el fomento de los Derechos Humanos y la democracia y se establecía con carácter programático el objetivo de aproximar el presupuesto de la cooperación al 0,7% del PIB recomendado por la ONU. Sin embargo, no faltaron tampoco las referencias a la voluntad de fomentar la expansión de la industria y el comercio español a través de la cooperación.

Ese mismo año dos iniciativas novedosas lograron rebasar los estrechos moldes que venían constriñendo la cooperación española; en primer lugar y con carácter experimental, se puso en marcha el Plan de cooperación integral con América Central. Este primer esfuerzo programático tenía una doble finalidad:

- Constituir la aportación española al plan de pacificación de Centroamérica que se había iniciado tras los acuerdos de Contadora.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> ICE, núm. 1961 de 1 de noviembre 1984, pp. 3301-3304.

<sup>31</sup> Véase *infra*, capítulo 5.

- Poner en marcha una experiencia piloto de programación regional que sirviera para superar las carencias de planificación detectadas en los informes realizados.

También en 1984 un grupo de investigadores españoles y latinoamericanos diseñó un programa de cooperación entre grupos de investigación, universidades y empresas. Esta propuesta tomó cuerpo formal en el acuerdo marco interinstitucional firmado en noviembre de 1984 y bautizado como Programa CYTED.<sup>32</sup> En el programa participaron junto a España veintiún países iberoamericanos, la CEPAL, la OEA y la UNESCO. Los inicios de ambos programas fueron difíciles y pasarían años antes de que se ajustara la participación de las instituciones implicadas.

---

<sup>32</sup> SEBASTIÁN, J., El programa CYTED: Diez años de Cooperación Iberoamericana, (mimeo) Ministerio de Asuntos Exteriores, 1994.

## **4.2. Establecimiento de una política de cooperación para el desarrollo (1985-1991)**

A partir de 1985, España, que se preparaba para su inminente entrada como miembro de pleno derecho en la Comunidad Europea, trató de ponerse a tono con su estrenado talante de potencia media y acometió la labor de dotarse de una estructura básica y un contenido específico para la política de cooperación que estuviese en sintonía con su nueva posición. El año 1985 marcó también el pistoletazo de salida de una próspera etapa económica tras un largo decenio de depresión originado por la primera crisis petrolera mundial de 1973, que obligó a aplicar importantes medidas de ajuste y el saneamiento de las finanzas públicas. El ingreso en la CE y la nueva fase de crecimiento de la economía mundial impulsaron «un brillante quinquenio de crecimiento en el que el PIB aumentó a una tasa anual media del 4,5% y el PIB por habitante al 4,3% (...). La clave de este periodo es la internacionalización de la economía, entre cuyas manifestaciones destaca la rapidez del crecimiento de la inversión extranjera».<sup>33</sup>

A pesar de ello, la balanza de pagos por cuenta corriente resultó negativa, debido principalmente al progresivo desarme arancelario que exigía su incorporación a la Política Comercial Común y merced al cual aumentaron las importaciones comunitarias. Las exportaciones, en cambio, no aumentaban, de hecho las destinadas a zonas tradicionales como América Latina disminuían, pues muchos de tales países atravesaban la gran crisis de la deuda externa, lo cual les obligó en aplicación de los planes de ajuste a reducir sus importaciones para poder pagar los intereses. No extraña, pues, que el factor comercial fuera el interés primordial al que obedeció la naciente política de cooperación española, puesta al servicio de la economía nacional. De esta forma el grueso del importante esfuerzo por aumentar las cantidades destinadas a AOD que se realizó a partir de 1989 fue canalizado a través de los créditos del FAD con el objetivo de dinamizar el sector comercial exterior.

### **4.2.1. Establecimiento de una estructura institucional y legislativa básica**

---

<sup>33</sup> ALONSO ZALDÍVAR, C. y M. CASTELLS, (et. alt.), España, fin de siglo, p. 421, Alianza Editorial, Madrid, 1992, pp. 81-82.

## **La Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI)**

El primer paso para dar cuerpo a una renovada política de cooperación era, tal como señaló la moción del Senado de 1984, crear un organismo capaz de dirigir el conjunto de actividades dispersas y dotarlo de una estructura institucional auxiliar. Este gran avance hacia la normalización de la política de cooperación como un área específica de la acción exterior del Estado llegó con el R. D. 1485/85 de 28 de agosto, mediante el cual se reorganizó la estructura del Ministerio de Asuntos Exteriores y se creó la Secretaría de Estado para la cooperación Internacional y para Iberoamérica. Este organismo debía garantizar la dirección, programación, control y evaluación de las actividades en materia de cooperación internacional, cultural, económica, científica y técnica desarrolladas por el Ministerio de Relaciones Exteriores y además la coordinación de las actividades que en esta área tienen atribuidos otros órganos de la Administración (artículo 6.1).

Para reforzar las funciones mencionadas, en primer lugar se adscribieron a dicha Secretaría las direcciones generales del MAE que tenían competencias en cooperación Internacional entendida en sentido amplio, es decir tanto con PVD como con países industrializados, (la D. G. de Cooperación Técnica Internacional, la D. G. de Relaciones Económicas Internacionales y la D. G. de Relaciones Culturales) así como los organismos autónomos (ICI, CNGE, IHAC y la recién creada Comisión Nacional para la Celebración del V Centenario del Descubrimiento de América).<sup>34</sup>

La segunda de las grandes funciones mencionadas, la coordinación de todos los demás organismos de la Administración que realizaban acciones de cooperación desde otros ministerios, se presentaba como una labor muy compleja dado el estado de dispersión imperante. De hecho, el nivel jerárquico de la Secretaría de Estado pronto se reveló insuficiente y se recurrió a la creación de un nuevo órgano.<sup>35</sup> El R.D. 451/86 de 21 de

---

<sup>34</sup> El R. D. 488/85 de 10 de abril contenía la normativa aplicable a la citada Comisión, véase *infra*, capítulo 4.

<sup>35</sup> JAWLOSKI, H., «Perspectivas...», *op. cit.*, p. 26.

febrero puso en marcha la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (CICI) en la que participan todos los ministerios más la SECIPI con el cometido de:

- Servir de mecanismo de coordinación de todas las actividades de cooperación de la Administración española.
- Facilitar la elaboración de un Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) en el que constaran todos los recursos presupuestarios necesarios para las actividades previstas.
- Elevar al gobierno los criterios básicos que deben mantener los representantes españoles en los organismos internacionales, y especialmente en la CE.
- Colaborar con la SECIPI en el seguimiento de los planes aprobados y realizados.

Al tiempo de constituirse la CICI, se disolvió la Comisión para la cooperación con Guinea, pero se mantuvo la CIFAD, comandada por los ministerios económicos y encargada de los créditos. De esta manera se consagró la separación de líneas y se perdió una buena oportunidad para dar unidad de dirección a la política de cooperación, manteniendo la parte del león en manos de Economía y Comercio. Por otra parte, con la introducción del PACI se pretendía conseguir una programación interministerial que, al menos, permitiera tener una visión global del conjunto de gastos previstos en materia de cooperación. Este documento debía elaborarlo la Oficina de Planificación y Evaluación (OPE), directamente dependiente del secretario de Estado,<sup>36</sup> y debía pasar por la CICI y el consejo de ministros con carácter previo a la ultimación de la Ley de Presupuestos Generales.

La OPE tiene como objetivo principal el auxiliar a la SECIPI en su función de coordinar los diferentes ministerios, proporcionándole la información necesaria. Además del plan anual, la OPE estaba encargada de hacer el seguimiento de los trabajos del CAD y la cooperación descentralizada, así como de gestionar las subvenciones a ONG. El primer PACI elaborado en 1987 recogía, con carácter previo a su ejecución, todas las partidas que los diversos órganos de la Administración tenían previsto financiar en el siguiente ejercicio y podían ser catalogadas como cooperación internacional o como AOD. Estas previsiones pasaban a ser

preceptivas únicamente tras su aprobación por el Gobierno y su posterior paso por las Cortes como parte integrante de la Ley de los Presupuesto Generales.<sup>37</sup> Así, el panorama reflejado por el PACI fue «el resultado de un agregado de decisiones de diversos créditos presupuestarios destinados a gastos que pueden contabilizarse como AOD»,<sup>38</sup> pero todavía estaba muy lejos de poder ser considerado un ejemplo de programación. Ahora bien, constituyó un gran avance en la medida en que permitió un conocimiento regular de lo que se iba a realizar y, sobre todo, sirvió de referencia para la elaboración de un seguimiento que contrastase dichas predicciones con las realizaciones efectivas. El documento de Seguimiento del PACI comenzó a elaborarse a partir de 1989 por la misma OPE, mostrando hasta qué punto las decisiones y cambios circunstanciales afectaban a las realizaciones de la cooperación española.

---

<sup>36</sup> Fue creado por el R. D. 1527/88 de 11 de noviembre.

<sup>37</sup> Los créditos presupuestarios no aparecen como un conjunto sino que están dispersos en los apartados correspondientes de cada uno de los departamentos y ministerios competentes.

<sup>38</sup> RIQUELME, F., 1993, *op. cit.*, p. 59, observa además muy acertadamente que «el PACI refleja las características de la AOD española; pero estas características no son necesariamente las requeridas para la puesta en marcha de una determinada política de cooperación al desarrollo».

## **b) Las líneas directrices de la política española de cooperación para el desarrollo**

Las primeras líneas directrices de la política española para la cooperación al desarrollo fueron aprobadas por el Consejo de ministros en diciembre de 1987. Con ellas se quiso establecer un referente que informase a toda la Administración sobre los principios básicos de actuación en la materia, que hasta entonces sólo contaba con la escueta mención del preámbulo de la Constitución Española de 1978<sup>39</sup> y las referencias dispersas en los diferentes decretos con los que se había dado cuerpo a la estructura institucional vigente. Las Líneas directrices fundamentaban la política de cooperación española en un «deber ético de solidaridad», pero incorporando unos criterios que ponían de manifiesto la presencia determinante de la defensa del interés nacional.<sup>40</sup> Así, establecía como objetivos estratégicos básicos:

- Apoyar el crecimiento sostenido de los PVD, basado en su desarrollo autocentrado.
- Potenciar las relaciones exteriores de España.
- Expansión de la economía española y mejora de las relaciones económicas con los PVD.

Otros objetivos programáticos en favor de los PVD eran: dedicar el 0,7% del PIB a la Ayuda al Desarrollo, como establecían las recomendaciones de la ONU, la UNCTAD y el CAD, así como apoyar los procesos de integración regional. Complementariamente se incorporó una prioridad a favor de las acciones bilaterales sobre las multilaterales y la voluntad de favorecer el uso de personal y bienes de equipo españoles asegurando un mínimo de flujos de retorno de las aportaciones a organismos internacionales, todo ello, obviamente, en beneficio de la economía española.

En materia de organización se establecieron dos criterios básicos de actuación: la coordinación de todas las acciones realizadas en el exterior y el evitar una excesiva burocracia. Mientras, en el terreno político, se enunciaba el principio de no injerencia en los asuntos internos de otros países y la voluntad de evitar la imposición de modelos alejados de

---

<sup>39</sup> En éste se afirma la «Voluntad de colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz Cooperación entre todos los pueblos de la Tierra».

la realidad de los países receptores. Como prioridades geográficas, se señaló claramente a América Latina como principal receptora en razón de los vínculos históricos y culturales con la propuesta de destinar un 45% del total a la región. En segundo lugar, con un 38% se situó a todo el continente africano, a causa de su proximidad geográfica y por la potencialidad de las relaciones económicas. A mayor distancia se menciona a Asia y el Pacífico (9%) y Oriente Medio (4%), dejando el 4% restante al libre albedrío.

Los criterios de selección sectorial resultan aún menos rotundos, ya que se elaboró una confusa distinción entre: criterios de acción intensiva (agricultura, sanidad, formación profesional, infraestructura básica, apoyo al desarrollo institucional y enseñanza del español),<sup>41</sup> que debían ser los determinantes de la asignación de las partidas con carácter general; y los criterios de acción selectiva (industria, investigación, transportes, energía y materias primas) de aplicación más puntual. Tal y como se desprende del texto, la finalidad de los criterios selectivos consistía fundamentalmente en beneficiar al desarrollo y expansión de la industria y la tecnología española.

### c) La Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)

Al año de publicarse las líneas directrices, el R.D. 1527/88 de 11 de noviembre reestructuró la composición de la SECIPI, aportando como novedad principal la creación de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). Ésta se configuró como un organismo autónomo adscrito al MAE a través de la citada Secretaría General, cuya misión básica era gestionar la cooperación no reembolsable, convirtiéndose en el principal órgano ejecutor.<sup>42</sup> Así, la Secretaría de Estado quedó compuesta por dos direcciones generales: la D. G. de Relaciones Económicas Internacionales, que ya existía, y la D. G. de Relaciones Culturales y

---

<sup>40</sup> GUTIÉRREZ SOLSONA, F., «Análisis de la Cooperación Española», p. 349, en MARTÍNEZ GONZÁLEZ-TABLAS, A., (coordinador), Visión Global de la Cooperación para el Desarrollo, CIP e Icaria Editorial, Madrid, 1996, pp. 341-469.

<sup>41</sup> En realidad, la difusión cultural del país donante no es considerada AOD por el CAD; sólo se contabiliza como tal la Cooperación cultural en educación general o para el desarrollo de la propia cultura. Véase *infra*, introducción.

Científicas, que sustituyó a la D. G. de Relaciones Culturales. Entretanto, la antigua D. G. de Cooperación Técnica Internacional desaparecía y sus funciones eran absorbidas por el nuevo organismo autónomo al que se dio rango de Subsecretaría, la AECI. Además, se suprimieron los anteriores organismos autónomos de base geográfica, el ICI, el IHAC y la OCGE, pasando a integrarse en la nueva agencia, que fue estructurada en tres centros directivos al frente de los cuales se situó a un director general:

- Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI).
- Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe (ICMA).
- Instituto de Cooperación para el Desarrollo (ICD).

De esta manera, mientras las otras dos direcciones generales mantenían una división funcional, la AECI se estructuró siguiendo un criterio vertical, en parte por heredar el acervo existente de los organismos que la precedieron, pero también por el enorme peso de la bilateralidad en la política de cooperación española.<sup>43</sup> A cada uno de los institutos se le encargó desarrollar o promover proyectos de cooperación económica, financiera, científico-técnica y cultural en sus respectivas zonas geográficas, pero las diferencias preexistentes dieron lugar a desequilibrios de estructura y funcionamiento entre ellos.<sup>44</sup>

Los fines de la AECI (art. 5º) son propiciar el crecimiento económico y el desarrollo social de los PVD y favorecer el estrechamiento de vínculos, tanto con aquéllos como con países desarrollados, y muy especialmente los integrados en la Comunidad Europea<sup>45</sup> Para el cumplimiento de éstos, tiene asignadas las siguientes funciones:

- Fomentar, coordinar y ejecutar los proyectos de cooperación para el desarrollo.
- Promover y apoyar programas con objetivos similares a los realizados por otros organismos, públicos o privados, nacionales o internacionales.

---

<sup>42</sup> La primera intención era encomendarle la canalización de toda la AOD incluida la reembolsable, pero el bloqueo del Ministerio de Economía lo impidió. De las tensiones entre Economía y Exterior se hizo eco EL PAÍS, jueves, 10 de noviembre de 1988, p. 23.

<sup>43</sup> RIQUELME, F., 1993, *op. cit.*, pp. 54 y 55.

<sup>44</sup> GUTIÉRREZ SOLSONA, F., 1996, *op. cit.*, p. 370, critica por ejemplo, la excesiva orientación cultural del ICI.

- Realizar y difundir estudios relevantes para el progreso de los países subdesarrollados.
- Defensa y difusión de la lengua española y demás lenguas hispánicas.

Dependiendo directamente del presidente de la AECI se establecieron un Gabinete Técnico, con funciones de asesoramiento (que en la práctica se hizo cargo también de la gestión de la ayuda alimentaria) y una Secretaría General para la administración, gestión de recursos humanos, suministros, documentación y otros servicios generales.

Por su parte, a la D. G. de Relaciones Económicas Internacionales se le encomendó la elaboración, propuesta y aplicación de políticas en materia de:

- Relaciones económicas bilaterales.
- Relaciones económicas técnicas y de desarrollo en los organismos multilaterales.
- Cooperación en comunicaciones internacionales y asuntos energéticos.
- Coordinación de los programas comunitarios de cooperación para el desarrollo.<sup>45</sup>

Para ello se creó una Subdirección General para cada una de estas materias y de igual manera se dotó a la D. G. de Relaciones Culturales y Técnicas para las áreas de:

- Relaciones Culturales.
- Instituciones Culturales de España en el extranjero.
- Cooperación Técnica y Científica.

A simple vista, puede inferirse la gran probabilidad de que entre las D. G. y los institutos de la AECI se produjesen situaciones de concurrencia complejas, a causa de la falta de delimitación de sus respectivas competencias.

Para completar la estructura institucional básica con la que se dotó la Administración española para afrontar su nueva etapa de donante, hay que hacer mención a la extensa red de Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) que se distribuyó por una buena parte de los países receptores, especialmente en América Latina. La función de estas OTC es aplicar los

---

<sup>45</sup> Sin embargo, la coordinación de los programas comunitarios de cooperación para el desarrollo se hizo

programas y proyectos de asistencia técnica iniciados por cualquier órgano de la Administración, concertarse con las autoridades del país receptor y hacer el seguimiento de la evolución mediante la realización de informes. No estaba muy clara la naturaleza jurídica de estas oficinas ni, aunque suelen estar localizadas en las embajadas, cuál era su dependencia orgánica y funcional respecto a éstas. Se daban además perceptibles diferencias según el instituto geográfico de la AECI del que dependían.<sup>46</sup>

#### **4.2.1. Ampliación de los instrumentos de cooperación**

Durante el tiempo en que se reestructuraba la base institucional de la cooperación, el volumen de recursos oficiales destinados a la cooperación no sólo anduvo estancado, sino que descendió. Sin embargo, a partir de 1988 las asignaciones presupuestarias aumentaron de forma visible. Buena parte de las causas del incremento respondieron a circunstancias de tipo coyuntural o fueron inducidas por causas externas como:

- La obligación de hacer aportaciones al Fondo Europeo de Desarrollo (FED) a partir de 1989.
- El crecimiento de las contribuciones de España a los organismos internacionales, especialmente los financieros.<sup>47</sup>
- La necesidad de ejecutar los créditos FAD comprometidos por acuerdos anteriores a la reforma del Consenso de la ODCE.<sup>48</sup>

Todo ello redundó en un crecimiento de la AOD desequilibrado, con gran peso de la cooperación multilateral y el dominio de los créditos concesionales en el componente bilateral.<sup>49</sup> De esta manera, durante el periodo 1985-1992 la cooperación técnica quedó reducida al 15% mientras la Ayuda Alimentaria o la de Emergencia contaban con una parva presencia. Sin embargo, también otros campos de la ayuda oficial española fueron

---

depender de la Dirección General de Relaciones Económicas.

<sup>46</sup> RIQUELME, F., 1993, *op. cit.*, p. 58, también LÓPEZ BLANCO, P., 1991, *op. cit.*, p. 159, incidía en la necesidad de dotar a las OTC de un reglamento de funcionamiento en el que figuren sus fines y competencias.

<sup>47</sup> El incremento del PIB nacional implicó el paso a una escala de contribución superior en la mayoría de OI, especialmente las financieras.

<sup>48</sup> El denominado Paquete Helsinki, véase punto 3.

<sup>49</sup> ALONSO, J. A., «España y la Ayuda Oficial al ...», *op. cit.*, p. 287.

adquiriendo mayor envergadura, mejorando algunos instrumentos y mecanismos de cooperación. Éstos fueron asentándose entre los huecos de la política de cooperación, contribuyendo a dotarla de cierta estructuración y a la diversificación de la ayuda. Una de las primeras iniciativas en ese sentido fue el intento de homogeneizar los acuerdos bilaterales de cooperación. Otra de las líneas que comenzó a despertar tras la creación de la SECIPI fue la cofinanciación de proyectos a través de ONGD. También datan de esa época los primeros pasos en cooperación Internacional por parte de algunas CC.AA. y municipios, preludio de lo que se daría en denominar cooperación descentralizada. A su vez, por iniciativa gubernamental, se puso en marcha COFIDES con el objetivo de impulsar la cooperación empresarial en la modalidad de capital riesgo.

#### a) Los acuerdos marco de cooperación

Como afirma FERNÁNDEZ TOMÁS, A., «La política exterior española en el sector de la cooperación se ha basado, y se basa, en el establecimiento de una amplia red convencional bilateral».<sup>50</sup> El citado autor, junto a un equipo investigador, se encargó de elaborar un «Censo de Tratados Bilaterales de Cooperación celebrados por España» desde 1946 a 1992, llegando a contabilizar un total de 494, de ellos 308 firmados después de 1978. Un tercio del total se celebró con países de América Latina, pero los contenidos y su relieve eran variopintos. El primer Acuerdo de Cooperación Técnica fue el celebrado con Túnez en junio de 1966.<sup>51</sup> Este primer tipo de convenio básico fue el suscrito hasta 1983 con la mayoría de países con los que se mantenía una relación estrecha; consistía básicamente en el fomento del intercambio de información técnica, el envío de especialistas o becas. En ellos se establecía una comisión mixta que se reunía sin una periodicidad determinada y para poner en marcha cada uno de los programas aprobados se debía tramitar un convenio complementario. Como señaló LÓPEZ BLANCO, este procedimiento retrasaba su puesta en marcha y ocasionaba una enorme dispersión.<sup>52</sup> Además, la tramitación quedaba entorpecida por una interpretación muy rígida por parte de la mesa del Congreso con respecto al significado de la asunción de nuevas

<sup>50</sup> FERNÁNDEZ TOMÁS, A., p. 19, La celebración de Tratados bilaterales de Cooperación por España: Una síntesis de la práctica contemporánea, Tirant lo Blanc, Valencia, 1994.

<sup>51</sup> BOE del 26 de enero de 1968.

obligaciones financieras a consecuencia de un tratado, lo cual obligaba a pasar por el trámite de control parlamentario a acuerdos de escasa significación económica.<sup>53</sup>

Tras la creación de la SECIPI se procedió a la elaboración de un modelo básico de Acuerdo General de cooperación, que pretendía servir de base para las futuras negociaciones.<sup>54</sup> Una de las funciones de este modelo era «coordinar, bajo unas directrices únicas todos los proyectos y programas de cooperación que España ejecutase en relación con cada país, evitando la excesiva proliferación de acuerdos sectoriales desordenados, así como la coordinación de todos los expertos y cooperantes bajo la figura de un coordinador general de la Cooperación española».<sup>55</sup> Las características básicas de estos acuerdos eran: en primer lugar, dar cabida a todo tipo de programas de cooperación bajo un mismo instrumento, seguidamente proceder a la subordinación de todos ellos a la dirección de la SECIPI como órgano coordinador de nivel político y, finalmente, el establecimiento del coordinador general como responsable de la OTC.

Sin embargo, la aplicación de dicho modelo se interrumpió al ponerse en marcha la AECAI y en 1988 hizo su aparición el nuevo modelo de Tratado General de Cooperación y Amistad.<sup>56</sup> Éstos constaban de: una parte general que establecía un sistema de colaboración de orden político, un acuerdo económico y un Protocolo de Cooperación Científica, Tecnológica y Cultural. Para la aplicación de estos últimos se creó una comisión mixta cuya función era servir de eje vertebrador de toda la actividad de cooperación española en los principales países receptores, desde la fase de identificación a la de evaluación. En principio, estas comisiones debían funcionar con un ciclo cuatrienal, aunque reuniéndose cada dos años: la primera reunión del ciclo, para identificar las prioridades comunes y establecer un programa a realizar en los próximos cuatro años y dos años más tarde; otra, para examinar el grado de realización de las previsiones e introducir las correcciones que se estimen necesarias. Como corolario,

---

<sup>52</sup> LÓPEZ BLANCO, P., 1991, *op. cit.*, p. 157.

<sup>53</sup> Al estudio de esta problemática se dedicó extensamente el mencionado ensayo de FERNÁNDEZ TOMÁS, A., 1994, *op. cit.*

<sup>54</sup> Véase la instrucción enviada a todas las embajadas en LÓPEZ BLANCO, P., 1991, *op. cit.*, p. 205.

<sup>55</sup> FERNÁNDEZ TOMÁS, A., 1994, *op. cit.*, p. 108.

una reunión final debía evaluar los resultados para incorporarlos a la siguiente programación. Estos trabajos se podían complementarse con comisiones mixtas de seguimiento más frecuentes, compuestas por personal del gobierno receptor local y de la delegación española. Al no existir una programación por país de carácter estratégico, el funcionamiento de estas comisiones fue muy desigual, dependiendo en buena medida de la voluntad de los representantes implicados, tanto por parte de España como de los países receptores. Además, la obligación de una aprobación presupuestaria anual de los fondos españoles destinados a AOD dificultaba la programación plurianual.

**b) La cooperación a través de organizaciones no gubernamentales (ONG)**

La Administración española comenzó a otorgar subvenciones para la ejecución de proyectos a ONG en 1984, pero hasta 1988 no se estableció una regulación específica que determinase las condiciones bajo las cuales las entidades sociales privadas sin ánimo de lucro que realizasen actividades de interés social podían acogerse a la convocatoria de la asignación tributaria del impuesto sobre las personas físicas (IRPF).<sup>57</sup> Entre dichos fines de interés social se incluyeron los proyectos de «cooperación internacional al desarrollo en favor de las poblaciones más necesitadas de los países subdesarrollados» (art. 2). Posteriormente, el R. D. 195/1989 de 17 de febrero estableció los requisitos que debían cumplir las organizaciones y el procedimiento para solicitar las subvenciones.<sup>58</sup> El artículo 4 establece que la convocatoria la llevarán a cabo el MAE o el Ministerio de Asuntos Sociales, conjunta o separadamente.

En la práctica, el MAE publica en el Boletín Oficial del Estado (BOE) dos convocatorias anuales específicamente dirigidas a ONG: la del IRPF, con cargo a los fondos mencionados, y la convocatoria ordinaria, con cargo al presupuesto del MAE. Los criterios ya citados se concretan con prioridades específicas en cada convocatoria. Éstas se publican en el BOE, donde se establece un plazo de aproximadamente un mes para presentar las solicitudes. Hasta la reforma de 1996, era la Oficina de Planificación y Evaluación la encargada de recibir los

---

<sup>56</sup> El primero fue firmado con Argentina, el 3 de junio 1988, BOE del 28 de agosto de 1989.

<sup>57</sup> R. D. 825/1988 de 15 de julio.

<sup>58</sup> Éstos eran: estar legalmente constituidas, tener ámbito de actuación estatal o realizar actividades en PVD, carecer de fines de lucro, tener fines de «interés social, acreditar estar al corriente de las obligaciones tributarias

expedientes y realizar consultas con las respectivas embajadas sobre la viabilidad de los proyectos. Finalmente, una comisión compuesta por miembros de la Administración y comandada por el presidente de la AECI decide la financiación total o parcial, tras recibir las informaciones complementarias que considere pertinentes.<sup>59</sup> A partir de 1990 se estableció un sistema de reuniones entre los miembros de la comisión y las ONG en las cuales se podían intercambiar puntos de vista sobre los proyectos preseleccionados. Finalmente el Secretario de Estado es el encargado de firmar las resoluciones de subvención tras lo cual se publican en el BOE. Las ONG tienen además la posibilidad de acudir en concurrencia con otros organismos a la convocatoria general abierta y permanente de la AECI, los criterios de elegibilidad son de mayor flexibilidad y las condiciones mucho menos regladas, aunque precisamente por ello es mucha mayor la discrecionalidad en su concesión.<sup>60</sup>

En 1986 se constituyó la Coordinadora Española de ONGD,<sup>61</sup> una de cuyas misiones era la de servir de interlocutor con la Administración para contribuir a desarrollar el marco legal que les permitiera realizar sus objetivos. Aunque la regulación específica del sector no tuvo desarrollo hasta la segunda mitad de esta década, sí crecieron, en cambio, de forma apreciable los fondos públicos destinados a ONG, tanto desde el MAE como desde los organismos de la denominada cooperación descentralizada. La acción conjunta de ONG y otros agentes sociales fue determinante de dicho incremento, pero no se debe menospreciar la relativa sencillez del mecanismo de la subvención para una administración con la ociosa experiencia en la gestión de proyectos.

### c) Cooperación descentralizada

---

y de Seguridad Social, justificar suficientemente las inversiones de las ayudas recibidas con anterioridad y tener estructura suficiente para garantizar el cumplimiento de sus objetivos».

<sup>59</sup> A partir de 1993 se introdujeron las bases generales para la presentación de proyectos.

<sup>60</sup> Es curiosa la falta de atención que ha recibido esta convocatoria hasta el reciente informe de GÓMEZ GIL, C., «Informe de la convocatoria abierta de subvenciones de la AECI, 1997», *Informes Bakeaz*, núm. 1, julio de 1998, Ed. Bakeaz, pp. 15, donde se pone de manifiesto la escasa participación de las ONG en favor de las subvenciones a gobiernos, organismos multilaterales e incluso entidades lucrativas. En realidad, ésta es una línea diseñada para cubrir todo tipo de acciones fuera de programación y su cuantía pone de manifiesto la gran dosis de improvisación que ha caracterizado la Política de Cooperación española.

<sup>61</sup> En realidad, se creó en 1983 pero hasta 1986 no se registró oficialmente.

Si bien la Administración central del Estado tiene atribuida constitucionalmente la competencia exclusiva para la conducción de la política exterior y la conclusión de tratados, tanto las Comunidades Autónomas (CC.AA.), como los municipios comenzaron, desde finales de la década de los setenta, a dedicar pequeñas partidas de sus presupuestos a actividades de cooperación internacional. Al margen de algunas reticencias iniciales y de la ausencia de un fundamento legal claro, lo cierto es que la cooperación descentralizada no sólo fue tolerada, sino avalada por la Administración central; desde 1989, la SECIPI comenzó a incluir en sus estadísticas oficiales las cantidades destinadas a cooperación por las CC.AA. y la AECI suscribió un convenio con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) para la elaboración de un estudio tratando de sistematizar las informaciones sobre las partidas municipales.<sup>62</sup>

Tanto municipios como CC.AA. empezaron destinando gran parte de sus fondos de cooperación a convocatorias para subvenciones a Organizaciones No Gubernamentales, pero también realizaron actividades de cooperación directamente. En muchos casos las CC.AA. y los grandes ayuntamientos concertaron acuerdos de colaboración con la AECI para la financiación de proyectos concretos o incluso acuerdos marco que establecían una relación continuada.<sup>63</sup> Salvo excepciones como el País Vasco, la mayoría de comunidades no desplegaron una institucionalización de la ayuda hasta mediados de los noventa, cuando tras un aumento sustancial de las partidas pasaron a tener un volumen significativo y adquirieron peso en el conjunto de la cooperación bilateral.

#### d) Operaciones de capital riesgo

En 1988 se creó la Compañía Española de Financiación del Desarrollo (COFIDES), una sociedad anónima de capital mixto<sup>64</sup> cuyo objeto es contribuir al crecimiento de los PVD

---

<sup>62</sup> Es más que probable que la oportunidad de engrosar las cifras de AOD «de calidad» propiciase que la cooperación para el desarrollo de las CC.AA. no recibiese tanta contestación como otras de sus actividades en el exterior.

<sup>63</sup> GUTIÉRREZ SOLSONA, F., «Análisis de la Cooperación Española», pp. 341, 469, en MARTÍNEZ GONZÁLEZ y A. TABLAS, «Visión Global de la Cooperación para el Desarrollo», CIP e ICARIA, 1996, recoge una relación de las diferentes acciones que llevan a cabo las CC.AA. pp. 381, 455.

<sup>64</sup> En el capital social de COFIDES participan el Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX), El Instituto de Crédito Oficial (ICO), la Empresa Nacional de Innovación (ENISA), el Banco Bilbao Vizcaya, el Banco Santander Central Hispano y el Banco

estimulando las inversiones de empresas españolas en actividades productivas. COFIDES fue dotada de un capital social inicial con la pretensión de que en adelante se sostuviese con los frutos de su actividad financiera. Sus principales productos financieros son:

- La participación en capital de la empresa que se crea en el país receptor, siempre con carácter minoritario y transitorio.
- Los préstamos a medio y largo plazo (entre 3 y 10 años) a la empresa que se crea en el país receptor.
- Préstamos a medio y largo plazo al inversor español para cubrir parcialmente su aportación al proyecto.

Para recibir el apoyo de COFIDES es imprescindible que la empresa española asuma un compromiso de largo plazo y contribuya con recursos financieros y tecnológicos en el proyecto. El objetivo fundamental es contribuir a la internacionalización de la empresa española. El mantenimiento de las inversiones, la dilatación de los préstamos y las condiciones de remuneración se adecuan a los resultados del proyecto o sus expectativas.

A pesar de que fue presentado como un instrumento de gran futuro, la experiencia durante los primeros años fue decepcionante y no comenzó sus operaciones hasta 1990. Una de las causas que se apuntaron fue que la inseguridad sobre la posibilidad de futuras reposiciones del capital invertido hizo «que su actividad sea excesivamente precavida en cuanto a decisiones de participación en proyectos empresariales en PVD».<sup>65</sup> Sin embargo, en los últimos años ha incrementado notablemente su actividad buscando la colaboración con otras fuentes de financiación de inversiones, tanto en España, como de la Unión Europea.. Así, colabora con el programa ECIP, el BEI, el BERD o el ICO, el ICEX y los programas de conversión de deuda en inversiones creado por la Administración española en 1997. En la actualidad COFIDES ha financiado más de 200 proyectos situados en 38 países y ha abierto una delegación en México.<sup>66</sup> Solo aproximadamente un 50% de los proyectos aprobados

---

de Sabadell. Las tres primeras ostentan el 61%. En la actualidad los fondos propios de COFIDES ascienden a 7.200 millones de pesetas.

<sup>65</sup> RIQUELME, F., 1993, *op. cit.*, p. 18.

<sup>66</sup> Datos que publica en su página web <http://www.cofides.es/>

correspondían a Pymes, el resto fueron grandes empresas y la mayoría del ámbito industrial, aunque también se contemplan proyectos comerciales, siempre que conlleven inversión española y garantice la presencia del capital durante el periodo en que se solicita la ayuda de COFIDES.

#### **4.2.3 Prioridades y ejecución: análisis contable de una evolución**

Las líneas directrices de la política española de cooperación para el desarrollo de 1987 establecieron una doble vertiente de prioridades, las geográficas y las sectoriales. En base a dichos criterios debía establecerse una planificación de futuro, concretada en una programación a medio plazo. Posteriormente, una evaluación permitiría contrastar el grado de cumplimiento basándose en tres cuestiones:

- 1º Si lo programado se correspondía con las prioridades enunciadas.
- 2º Si lo ejecutado se correspondía con lo programado.
- 3º Si lo ejecutado se correspondía con las prioridades.

Todo ello debía aportar respuestas sobre la coherencia interna de la política de cooperación española en los niveles de planificación, programación y evaluación.<sup>67</sup>

En el ámbito de la *planificación*, ya señalamos que España contaba con el PACI como principal instrumento. El carácter anual de dicho plan es fruto de las exigencias impuestas por la disciplina presupuestaria y resulta inadecuado para una planificación a medio plazo. Como resultado, el PACI es un documento contable donde se establecen las previsiones hechas desde diversos organismos de forma desagregada y que toma forma unitaria a partir de su aprobación por la CICI. Su utilidad para una posterior evaluación se limita a la posibilidad de comprobar si efectivamente se han realizado los gastos presupuestados para cada apartado, con la particularidad de que existen importantes líneas para las que no se establece un destino concreto; entre ellas, la más importante es el FAD, pero también la ayuda alimentaria, la ayuda humanitaria, las subvenciones a ONG o la cooperación descentralizada. Ciertamente, existe una justificación para la falta de asignación específica de parte de dichos fondos: unos porque

dependen de las necesidades que surjan, otros porque se adjudican en base a solicitudes, pero ello no impediría una mayor precisión en los criterios a aplicar y una cierta concreción de algunos desembolsos ya previstos, siempre que se contara con un sistema presupuestario más flexible y capaz de adaptarse a circunstancias cambiantes.

Al margen de la previsión contable, el nivel de planificación de la política de cooperación Española era muy débil y por ello contamos con muy pocos ejemplos de programación a medio plazo. El instrumento más usual era el que proporcionaban las comisiones mixtas de los acuerdos bilaterales de cooperación, en las que dominaba el principio de petición, sin que existiera una planificación estratégica por país. Además, la falta de publicación de las actas de las comisiones mixtas dejaban su aplicación e interpretación a la «discrecionalidad administrativa» de los responsables gubernamentales y mantenían ocultas disposiciones que podrían crear derechos subjetivos a determinados particulares.<sup>68</sup> Una circular de la AECI del 25 de marzo de 1992 instaba a las comisiones mixtas a prestar mayor atención al apartado de seguimiento y evaluación de los acuerdos. Para ello, debían dotar de entidad a unas comisiones mixtas especiales con la obligación de reunirse al menos una vez al año para debatir la marcha de los proyectos. Después de cada reunión, la OTC debía remitir un informe a la dirección general del ICI. Sin embargo, sólo se realizaron evaluaciones muy esporádicas y dificultadas por errores en la propia concepción y diseño de los proyectos. Además, los pocos informes elaborados no recibieron publicidad y por ello difícilmente podían ser aprovechadas sus conclusiones.<sup>69</sup>

En el ámbito regional, como se señaló, en 1984 se inició el Programa de Cooperación con Centroamérica, que posteriormente se extendió al área andina. Otro ensayo de planificación de objetivos a medio plazo fue el programa del Quinto Centenario del Descubrimiento, lanzado en 1989 con el horizonte puesto en la celebración del evento. Este programa serviría de semilla para la creación de la Comunidad Iberoamericana de Naciones en 1991 y por

---

<sup>67</sup> Cuestión aparte es que además dicha política se adecuara a los criterios internacionales o que contribuyese efectivamente a los objetivos de desarrollo del receptor, lo cual precisaría de una evaluación de impacto mucho más compleja, que en ese momento no se planteaba.

<sup>68</sup> FERNÁNDEZ TOMÁS, A., 1994, *op. cit.*, pp. 144-145.

ello fue concebido con un marcado enfoque político. En el ámbito sectorial, el programa de mayor alcance fue el igualmente citado de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED), también en el ámbito latinoamericano. De ninguno de los dos existe una evaluación objetiva referida a dicho periodo.

Para la evaluación del grado de adecuación del conjunto de la política de cooperación española a la programación anual prevista, sabemos que el instrumento básico del que se dotó la Administración desde 1989 fue el documento de seguimiento del PACI, donde se recoge la información contable de todas las actividades realizadas durante un año. Su contraste con el PACI permite identificar cuáles han sido las desviaciones más destacables. Las cifras revelan una clara tendencia a planificar a la baja<sup>70</sup> o, lo que es lo mismo, una gran dosis de improvisación. Por otra parte, existe muy poca documentación sobre el grado de cumplimiento de objetivos respecto a los escasos ejemplos de programación que hemos mencionado. En principio, los datos debían constar en los informes elaborados por las OTC, pero los resultados obtenidos no se hicieron públicos. Así pues, dado que la documentación disponible es básicamente contable, intentaremos buscar una respuesta al menos a la última de las tres cuestiones arriba mencionadas, es decir si lo ejecutado se correspondía con las prioridades geográficas y sectoriales establecidas en las líneas directrices de 1987.

GASTOS COOPERACIÓN INTERNACIONAL			
	1989	1990	1991
Aportaciones a la CEE	13.005	23.424	36.048
Organismos internacionales financieros	16.124	7.026	22.870
Organismos internacionales no financieros	24.995	25.827	30.637
<b>Subtotal multilateral</b>	<b>54.124</b>	<b>56.277</b>	<b>89.555</b>
Créditos FAD	16.911	42.536	56.101
Asistencia técnica y cooperación cultural	11.863	20.154	26.132
Ayuda alimentaria	2.232	2.350	1.728
Ayuda de emergencia	238	510	875
Ayudas y subvenciones a ONGs	2.005	1.976	2.025
Cooperación descentralizada		3.273	3.418
<b>Subtotal bilateral</b>	<b>33.249</b>	<b>70.799</b>	<b>90.279</b>
<b>Total general</b>	<b>87.373</b>	<b>127.076</b>	<b>179.834</b>

Fuente: Anuario CIDOB, varios años

<sup>69</sup> Como señala GUTIÉRREZ SOLSONA, F., 1996, *op. cit.*, pp. 458-459.

<sup>70</sup> GUTIÉRREZ, F., 1996, *op. cit.*, p. 397.

### a) Prioridades geográficas

Los datos disponibles de la época a la que nos referimos son todavía poco precisos, por ello nos circunscribiremos a los últimos años, a partir del momento en que se comenzó a elaborar el documento de seguimiento del PACI (1989-1992). Viendo las cifras, se puede afirmar que la cooperación española se ajustó a las líneas directrices en cuanto a la prioridad otorgada a América Latina.

DISTRIBUCIÓN POR ÁREAS GEOGRÁFICAS 1989 - 1991			
	1989	1990	1991
Africa	6.789	12.581	12.176
América del Norte			
Asia y Oceanía	2.266	15.129	11.854
Europa del Este	1		13
Europa Occidental	94	17	204
Iberoamérica	16.653	17.369	33.082
Países Árabes e Israel	2.381	9.800	14.924
Varios sin especificar	3.143	9.723	3.992
Cooperación descentralizada			2.821
Total bilateral	31.327	64.619	79.066

Fuente: Anuario CIDOB, varios años

En África, la presencia se concentra en muy pocos países, notablemente en Guinea Ecuatorial, pero también en los países lusófonos, ya que España escogió Mozambique, Angola y Cabo Verde como países prioritarios en el continente. Esta estrategia se basaba teóricamente en la mayor proximidad lingüística y cultural, lo cual favorecía una mejor penetración de la empresa española en dicha área. La inhibición a intervenir en las zonas de influencia de otras antiguas potencias coloniales más poderosas fue plausiblemente otra razón de peso en dicha elección. En el continente asiático, China e Indonesia se convirtieron en receptores privilegiados, a pesar de no pertenecer a una zona prioritaria.<sup>71</sup> Ambos países fueron destinatarios de un ingente volumen de créditos FAD mediante el cual se quería favorecer el desembarco de la empresa española en dos grandes mercados apenas explorados hasta entonces y en proceso de apertura al exterior.

El componente crediticio determina cuáles son los principales destinatarios de la AOD española y este instrumento carece de programación estratégica más allá de los acuerdos

bilaterales económicos vinculados bien a una política de prestigio, bien a motivos exclusivamente comerciales. De este predominio del interés económico se derivó que la mayoría de los recursos tuviesen como destino países de renta media y no los países más necesitados, los cuales vieron reducir su cuota del 18% del total en el periodo 1987-1988 a tan solo el 6,9% en 1992.

AYUDA BILATERAL POR NIVELES DE RENTA DEL RECEPTOR (%)				
	1987-1988	1990	1991	1992
Países menos desarrollados	18	16,4	11,4	6,9
Otros países de renta baja	21,5	40,8	26,7	31,5
Países de renta media baja	53,3	21,5	32,8	26,3
Países de renta media alta	7,2	21,3	29,1	35,3
Total	100	100	100	100

Fuente: OCDE, J. A. ALONSO, 1994, pág. 294.

---

<sup>71</sup> ALONSO, J. A., 1994, *op. cit.*, p. 293, «Las razones que motivan estas concesiones son de naturaleza puramente comercial, sin que quepa adivinar otros criterios adicionales ligados a la ayuda al desarrollo».

### **b) Prioridades sectoriales**

Las cifras sobre la distribución sectorial son más dispersas y por ello complejas de analizar. No obstante, se puede observar que no son las acciones de carácter intensivo las que se llevaron la parte del león, sino que salieron beneficiados algunas de las denominadas prioridades selectivas, como por ejemplo las infraestructuras de energía y transporte. Una buena parte de las operaciones financiadas en dicho sector estaban relacionadas con operaciones de privatización de empresas públicas de los países receptores, que se realizaron en aplicación de las políticas de liberalización propugnadas por el FMI. En estas operaciones participaron con frecuencia empresas españolas que están o estuvieron ligadas al sector público en un régimen de monopolio (RENFE, REPSOL, IBERIA, TELEFÓNICA). Sin embargo, no son las únicas, ya que en cualquier caso la financiación de proyectos o programas también estaba mayoritariamente ligada a la compra de bienes y servicios españoles, tanto los créditos como la asistencia técnica. En conjunto, si observamos la distribución por sectores, las actividades que podemos incluir en acciones selectivas (industria, investigación, transporte, energía y materias primas) suman más del 70%, mientras las intensivas (agricultura, sanidad, formación profesional, infraestructura institucional y la enseñanza de lengua española) no llegan al 13%. Una vez más se trasluce cómo el componente comercial era el determinante en la localización de la ayuda.

**DISTRIBUCIÓN DE LA AYUDA POR SECTORES**

España 1991-1992	% Total
<b>Infraestructura social y servicios</b>	16,7
Educación	4,9
Salud	4,3
Saneamiento de agua	1,5
Población	
Administración pública	1,1
Servicios	1,8
Otros	3,1
<b>Infraestructura económica</b>	48
Transporte	14,4
Comunicaciones	8,1
Regadío	0
Energía	24,9
Otros	0,6
<b>Sectores Productivos</b>	15,9
Agricultura	0,9
Industria, minería y construcción	14,8
Manufacturas	10,7
Construcción	0,2
Comercio, banca y turismo	0,2
<b>Multisector</b>	1,5

Fuente: J. A. ALONSO, 1994, P. 294.

#### **4.3. La homologación de la AOD española (1992 – 1998)**

En diciembre de 1991 España ingresó en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE. En el acta de adhesión se comprometió a asumir la normativa vigente sobre los instrumentos y la calidad de la AOD al tiempo que afirmaba su voluntad de llegar a la media del CAD en porcentaje del PIB<sup>72</sup> y a más largo plazo asumir el 0,7% recomendado por la ONU. Ésta era una manifestación de voluntad de carácter unilateral, ya que la pertenencia al CAD no crea obligaciones concretas en cuanto al volumen de AOD, tal y como refleja la disparidad que se mantiene entre los diferentes donantes, desde el 1,04% de Dinamarca al 0,12% de Estados Unidos durante 1996.

En cuanto al cumplimiento de las recomendaciones sobre la calidad de la ayuda, sabemos que en general se trata de recomendaciones carentes de fuerza vinculante y sólo existen algunos acuerdos obligatorios en torno a cuestiones puntuales relacionadas con los créditos concesionales, el grado de liberalidad de la ayuda y la ayuda ligada.<sup>73</sup> Sin embargo, como todos los miembros, España tiene la obligación de entregar cada año un informe sobre la composición y condiciones de su política de cooperación. Estos documentos sirven de base para la elaboración del Informe Anual en el que se analizan las principales tendencias y se señala qué lugar ocupa cada donante con respecto a los principales indicadores. Asimismo, cada tres o cuatro años los miembros deben pasar un examen individualizado que realizan expertos procedentes de otros dos países socios del Comité, en el cual se analizan a fondo las características de la política de cooperación y se somete a crítica, terminando con unas recomendaciones sobre los aspectos que deberían corregirse o mejorarse.<sup>74</sup> España, como sabemos, pasó su primer examen en 1994<sup>75</sup> y volvió a ser objeto del segundo en 1998. Junto a éstos dos documentos, durante la década el Congreso de los Diputados en 1992 y el Senado en 1994 procedieron respectivamente a elaborar sendos informes, en los cuales se trataba de hacer recapitulación de la experiencia acumulada y proponer nuevas estrategias.

---

<sup>72</sup> En 1991 la media del CAD estaba en torno al 0,36%, mientras España apenas alcanzaba el 0,24%.

<sup>73</sup> *Infra*, capítulo 2.

<sup>74</sup> Algunos programas específicos se examinan anualmente.

Tras cubrir apresuradamente algunos de los vacíos legales e institucionales básicos que venían siendo reclamados, la Administración española hubo de lanzarse a una reforma general del marco legal que pasaba por la aprobación de una ley de cooperación. Las luchas corporativistas entre ministerios y la implicación de diversos grupos de presión dificultaron la operación y mostraron cómo el mantenimiento de privilegios se antepone a otros criterios, no sólo de carácter técnico, sino también en descrédito de su eficacia política.

#### **4.3.1. Los primeros informes globales de evaluación**

Las críticas de los tres primeros informes elaborados fueron en gran parte coincidentes y en todos los casos se mencionaba la necesidad de actualizar el marco legal y reformar la estructura institucional como necesidades urgentes. Existían sin embargo disparidades notables en el grado de profundización del análisis que ponían de manifiesto las distintas sensibilidades de los responsables de realizarlas.

##### **a) Informe sobre los objetivos y líneas generales de la política de cooperación y ayuda al desarrollo del Congreso de los Diputados de 27 de noviembre de 1992**

El 10 de septiembre de 1991 el pleno del Congreso aprobó una moción por la cual encargaba a la Comisión de Exteriores la elaboración de un informe sobre los objetivos y líneas generales de la política de cooperación para el desarrollo. Dicho informe fue debatido en comisión y finalmente ratificado por el pleno de la Cámara.<sup>76</sup> Para la elaboración del informe no sólo se acudió a la información facilitada por la Administración, sino que se dio audiencia a otras instituciones representativas y a personalidades de reconocido prestigio vinculadas a la cooperación para el desarrollo. Con dicho documento se pretendía una actualización del marco teórico de la política de cooperación española que sirviese de base para su reestructuración tras un primer periodo de rodaje. El informe hacía una distinción entre principios básicos, objetivos y criterios con cierto desorden conceptual y sucesivas reiteraciones que trataremos de sintetizar:

---

<sup>75</sup> Al ingresar en el CAD solicitó dos años de plazo para pasar su primer examen.

En el terreno de los principios, en primer lugar se hacía una somera declaración sobre el concepto de desarrollo, consistiendo éste en un compendio de: mejora de la calidad de vida, libertad, reparto de la riqueza, seguridad y cobertura de las necesidades básicas con acceso a la sanidad, la educación y la cultura. La afirmación de principios continuaba con el requerimiento del respeto a los derechos humanos y los principios democráticos, lo cual actuaría como condicionante de la ayuda española, incluyendo una referencia al compromiso asumido en el Tratado de la Unión Europea.<sup>77</sup> Aunque se propugnaba la generalización de la cláusula democrática, más adelante se relativiza la afirmación matizando que no puede entenderse como un condicionante en términos absolutos sino que se deberá valorar la dinámica hacia la democratización, interpretándola de forma flexible, siempre que se respeten unas condiciones mínimas.

Mediante otra declaración genérica se proclama que la política de cooperación para el desarrollo es parte integrante de la política exterior española y por tanto sirve a los grandes objetivos de ésta. Esta afirmación se repite en el apartado de objetivos, entre los cuales se enumera el «potenciar las relaciones exteriores de España» (punto 7 c). Junto a éste, aparecen como otros objetivos:

- Contribuir a la seguridad, la paz y la estabilidad, concibiendo dichos términos en un sentido amplio, como corresponde al contexto internacional de la posguerra fría.
- Potenciar las reformas institucionales, el saneamiento económico y la formación de recursos humanos.
- Negociación multilateral de la deuda externa y replanteamiento de los planes de ajuste estructural.
- Atenuar las diferencias que provocan los flujos migratorios.

Adentrándose en un terreno más concreto, se establecían como criterios: en primer lugar, un calendario que supondría llegar al 0,35% de AOD/PIB en 1995, y el 0,7% en el año 2000. En

---

<sup>76</sup> B.O.C.G. Congreso de los Diputados IV Legislatura. Serie E. 27 de noviembre 1992, núm. 235.

<sup>77</sup> El TUE establece como uno de los objetivos de la política de cooperación de la Unión Europea, la consolidación de la democracia, el Estado de derecho y el respeto a los derechos humanos, véase capítulo 7.1.1.

segundo lugar, ciertas prioridades: en lo referente a las geográficas se mantiene un 45% para Iberoamérica, un 30% para el Magreb, un 15% para Guinea Ecuatorial y el restante 10% a repartir entre los demás PVD del orbe.

En cuanto a las prioridades sectoriales, el informe señalaba las dificultades de establecer prioridades con carácter genérico y proponía una división en cuatro tipos de PVD a los cuales asignaba diferentes objetivos:

- Para los muy pobres y desestructurados, mejorar la cobertura de las necesidades básicas.
- Para los de renta media baja y sin estructura administrativa, reforzar el tejido económico y la reforma de la Administración.
- Para los de renta media baja con estructura administrativa, proyectos de desarrollo integrado, industrialización, transporte y agricultura.
- Para los de renta media alta y democráticos, actividades de mutuo interés económico.

Aun así, con carácter general y por tanto aplicable a todos los países receptores se hacía hincapié en el fomento de la cooperación cultural, la educación, la formación y la colaboración técnico-científica, así como la necesidad de introducir el enfoque de género y la sostenibilidad medioambiental en la programación.

A lo largo del texto se mencionaban además otras cuestiones relacionadas con el marco legal y con la estructura institucional. En este último aspecto, destacaban la necesidad de una unidad de dirección con un rango jerárquico suficiente y el reforzamiento del papel de las OTC. En el terreno legislativo se abogaba por la regulación del estatuto del cooperante, una Ley de mecenazgo, una regulación para las ONG y la reforma del FAD. Finalmente, se dedicaba un espacio a temas relacionados con la programación, aplicación y control de los programas y proyectos de desarrollo, donde se señalaba la necesidad de elaborar planes específicos para cada país, de armonizar los criterios entre donante y receptor y de fomentar la participación de inversores locales en los programas de desarrollo. El peso de la aplicación, seguimiento y control se hacía recaer en las OTC, para las cuales se predicaba un refuerzo de personal técnico.

En general, se trataba de un texto técnicamente muy deficiente, con algunas afirmaciones teñidas de cierta bisoñez y otras en las que se adivina la influencia del personal diplomático consultado. En definitiva, era un ejercicio de grandes propósitos, pero con un bajo índice de diagnosis sobre la situación real de la política de cooperación para el desarrollo española, especialmente en un momento en que se disponía a pasar su primer examen del CAD. Sin embargo, no podemos dejar de destacar que se trataba del primer texto aprobado en cámara de representantes del órgano parlamentario en una materia que, hasta entonces, había quedado circunscrita a la acción gubernamental.<sup>78</sup> La ausencia de fuerza vinculante de la moción ni resta ni refuerza su valor simbólico<sup>79</sup> y *de facto* tuvo cierta influencia en alguna de las primeras reformas posteriores. Además, el primer informe del CAD, tuvo en cuenta muchas de sus propuestas y declaraciones de intención.

### **b) La primera revisión del CAD de 29 de abril de 1994**

El informe emitido tras el primer examen de España se iniciaba asumiendo la limitada experiencia de la cooperación española, el modesto nivel de renta *per cápita* del país (un cuarto por debajo de la media del CAD), y las dificultades que atravesaba la economía nacional en aquel momento. En este sentido, se mostraban relativamente condescendientes con el hecho de que no se hubiese alcanzado la media del CAD en porcentaje de AOD/PIB como se había prometido en el momento de ingresar, pero se ponía en entredicho la voluntad política de alcanzar las metas reiteradas por los altos responsables, en el sentido de aspirar a llegar al 0,7% al filo del año 2000, al menos en tanto no se estableciera un calendario, tal y como había solicitado el Congreso en su informe de 1992.

Las críticas más graves se concentraban en torno a dos aspectos:

---

<sup>78</sup> LÓPEZ BLANCO, P., 1991, *op. cit.*, p. 142, señalaba: «Si hay algo que caracteriza la vertiente jurídica de la cooperación española para el desarrollo es precisamente su pertenencia de pleno a un ordenamiento administrativo cuyos rasgos son la improvisación y la provisionalidad...».

<sup>79</sup> El hecho de que la propuesta fuese aprobada con 254 votos a favor de los 256 votos emitidos corrobora que se trató de un documento de consenso y de ahí seguramente su escasa rotundidad.

- La composición desequilibrada en cuanto a los instrumentos debido al influjo de los intereses comerciales, lo cual repercutía en su distribución geográfica y sectorial e iba en detrimento de la calidad de la ayuda.
- La incapacidad del modelo jurídico-institucional para asegurar una coherencia en la programación a medio plazo en orden a otorgar unidad de objetivos al conjunto de las acciones realizadas.

Con respecto a la composición, se cuestionaba el porcentaje absoluto de los créditos del FAD en el conjunto de instrumentos de la cooperación española, un 56% en 1992. Esto convertía el programa español en el más comercial de todos los miembros del CAD y el segundo con las condiciones más duras, situando el grado de liberalidad por debajo de la recomendación del 86%. Según el informe, España financiaba el 20% de sus exportaciones con estos créditos y ello incluía, al menos hasta 1991, material militar y otro de difícil encuadramiento desde la perspectiva de su contribución al desarrollo.

Se señalaba, además, que el condicionante comercial afectaba a la localización geográfica de la ayuda, ya que sus destinatarios eran países de renta media y no los países menos avanzados. A estos últimos se destinaba apenas un 7% de la ayuda bilateral, un cuarto de la media del CAD. Del mismo modo, los créditos eran los determinantes de los mayores países receptores, algunos de ellos muy alejados de las regiones teóricamente prioritarias, e igualmente el componente financiero era responsable de la gran variabilidad año tras año en la lista de receptores. En cuanto a la distribución sectorial, también se acusaba a los FAD del incumplimiento de las prioridades establecidas en los principios generales, en favor de operaciones con repercusiones comerciales.

De los créditos FAD también se criticaba la falta de información sobre los efectos nocivos de su vinculación, el que obedecieran más a las iniciativas de los exportadores que al supuesto interés del país receptor<sup>80</sup> y que la concesión se otorgue según criterios ajenos a

---

<sup>80</sup> Aunque el gobierno receptor forzosamente debe expresar su consentimiento, pues se trata de créditos con garantía del Estado.

los objetivos de desarrollo (morosidad, volumen exportado, viabilidad económica). Sin embargo, se reconocía que, debido al progresivo incremento de los reembolsos de créditos antiguos, a la aplicación de los criterios aprobados en el Paquete Helsinki y a cierta reorientación de la política española, se estaban suavizando algunas de las características mencionadas.

En el aspecto jurídico institucional se perfilaban dos carencias básicas:

- La ausencia de una dirección unitaria, a causa de la dispersión del programa en quince ministerios y la ausencia de un órgano con jerarquía y competencia suficientes para coordinar el conjunto.
- La inexistencia de una programación estructurada basándose en objetivos a medio o largo plazo y sustentada en una relación de partenariado con los países receptores.

Con relación a la primera se destacaba cómo el ministerio que mayor volumen gestionaba era el de Comercio y Turismo, mientras que Exteriores apenas contaba con el 10% y se criticaba la incapacidad de la CICI para coordinar la actividad de todos los órganos involucrados a pesar de los recientes intentos de reforzar su papel. La falta de programación se ponía de manifiesto en muchos niveles: uno de ellos, la deficiencia en la formulación de proyectos se estaba tratando de corregir con la reciente adopción del sistema del enfoque del marco lógico, según el modelo de la Comisión de la CE. También se preparaba la introducción de los análisis de impacto en temas de género y medio ambiente. Pero, a un nivel de programación general, faltaba una planificación conjunta de todos los instrumentos basándose en objetivos de desarrollo y la reforma de los mecanismos de planificación por país, que hasta entonces se limitaba a los compromisos negociados en las comisiones mixtas creadas por los Acuerdos de Amistad y Cooperación.

Otras críticas que se mencionaban fueron la práctica ausencia de evaluación de impacto, la escasa especialización del personal que gestionaba la ayuda y la falta de flexibilidad para la

contratación de expertos independientes. Asimismo se criticaba que las convocatorias de subvenciones a ONG se limitaran a la cofinanciación anual de proyectos, aunque se reconocía un importante aumento de las asignaciones, lo cual acercaba el programa español a la media del CAD.

En conclusión, el informe, reconociendo los progresos realizados y la existencia de algunas iniciativas tendentes a su mejora, presentaba una imagen bastante pobre y desestructurada de la política de cooperación española y centraba sus recomendaciones en:

- Establecer una legislación apropiada y mayor coordinación.
- Centralización de la programación y planificación a más largo plazo.
- Concentración geográfica y sectorial.
- Establecimiento de criterios de desarrollo para la concesión de los FAD.
- Mayor continuidad del personal desplazado.

Estos cambios apuntaban inevitablemente hacia una reforma de gran calado que modificaría algunos aspectos estructurales de la política hasta entonces practicada.

**c) Informe de la ponencia de estudio de la política española de cooperación para el desarrollo del Senado del 22 de noviembre de 1994**

La ponencia consagró gran parte de su trabajo a analizar someramente las nuevas orientaciones emanadas de los principales organismos multilaterales, como la ONU, el PNUD o la OCDE. A continuación procedió a relatar los antecedentes, la evolución y los principales trazos de la política de cooperación española en tono fundamentalmente descriptivo. Se señalaba que las líneas directivas de 1987, aún vigentes, se habían visto enriquecidas por las nuevas orientaciones del Congreso, introduciendo prioridades como la formación de recursos humanos, la reforma institucional y la dinamización de tejido económico y productivo como sectores prioritarios. En cambio, se hacía patente el escepticismo sobre un futuro incremento del volumen de la ayuda capaz de permitir alcanzar las metas previstas del 0,35% y posteriormente del 0,7%.

En el plano bilateral se retomaban las prioridades geográficas tradicionales, aunque introduciendo la condicionalidad de la ayuda en relación con el respeto de los Derechos Humanos como un factor susceptible de reducir considerablemente las aportaciones a determinados países, tal como había sucedido recientemente en Guinea. Se destaca como aspecto positivo la introducción de los temas de género y medio ambiente en la programación de la cooperación española. De igual forma, se valora favorablemente el incremento de la cooperación descentralizada señalando la necesidad de introducir un mecanismo de coordinación a través de la AECI y termina resaltando la importante misión de las ONG en la identificación de las capas de población más desfavorecidas y en la sensibilización de la población española.

El informe se completó con una síntesis de las aportaciones hechas por diferentes personalidades relacionadas con el mundo de la cooperación, aunque procedentes de sectores muy diversos.<sup>81</sup> Así, el propio secretario de Estado para la cooperación, tras comentar los logros alcanzados, señaló algunos aspectos donde era necesaria una mejora, como:

- La necesidad de una ley de cooperación que regulara las competencias institucionales y el régimen del personal.
- La escasez de medios, su excesiva dispersión y la falta de un presupuesto unitario.
- La falta de coordinación y la necesidad de reforzar el papel de la CICI.
- La gestión de los criterios del FAD.

El presidente de la CONGD ponía el acento en la necesidad de centrar las prioridades de la cooperación en la pobreza y desvincularlas de los intereses comerciales, al tiempo que se buscaba la coherencia de toda la política económica y comercial con los objetivos de desarrollo. También se reclamaban mejoras en la planificación, la disminución del FAD y

---

<sup>81</sup> Intervinieron representantes de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), la Confederación Española de Empresarios (CEOE), la Coordinadora Española de ONGD, el presidente de la Asociación Española de Cooperantes, el catedrático de Economía aplicada de la Universidad Complutense, José Antonio Alonso, el director de Relaciones con la Diáspora y la cooperación al desarrollo del Gobierno Vasco y el vicepresidente de la Comisión Europea.

el aumento del papel de las ONG, tanto a través de la cofinanciación como en su participación en diversos estadios de programación, ejecución y evaluación de la política de cooperación del gobierno. Otro aspecto señalado y compartido por la Asociación española de cooperación era la necesidad de regular jurídicamente el estatuto de los voluntarios y cooperantes que participaban en los proyectos de cooperación. Los representantes de CEOE y CEPYME insistieron en la necesidad de reforzar el papel de la empresa española en inversiones favorables al desarrollo de los PVD. Por su parte, el catedrático de economía José Antonio Alonso incidía en la necesidad de iniciar un proceso de racionalización que permitiera homologar la ayuda española con la del resto de los países del CAD, lo cual incluía: tramitación de una ley de cooperación, elaboración de una planificación a medio plazo, modificación de la regulación del FAD, concentración geográfica y sectorial, establecimiento de un marco estable de colaboración con las Comunidades Autónomas y municipios, así como invertir en la formación de cooperantes.

#### **4.3.2. Reformas institucionales y mejoras en la gestión**

Durante el tiempo en que se elaboraron los tres informes reseñados, se ponía en marcha una revisión del marco legislativo básico de la cooperación, tal y como veremos en un próximo apartado, se fueron introduciendo algunas reformas que venían a cubrir algunas de las lagunas detectadas más ostensibles. Los resultados de estas iniciativas fueron dispares y estaban siempre teñidos de un carácter de provisionalidad procedente de su fragmentación y de la inminencia de futuros cambios de mayor alcance.

##### **a) Introducción del ciclo del proyecto**

En 1992 se comenzó a introducir con carácter experimental un método de programación del ciclo del proyecto basado en el enfoque del marco lógico que había sido desarrollado por la Comisión de la CE. Éste comenzó a ser obligatorio para la presentación de las propuestas de cofinanciación de las ONG en 1993 y se extendió a todos los proyectos realizados por la AECI a mediados de 1994. Con la adopción de este método de gestión de proyectos se buscaba enmendar una de las deficiencias más acusadas. Hasta entonces, la

falta de un sistema homologado tenía como consecuencia una ausencia de objetivos claros en los proyectos, lo cual repercutía, tanto en la eficacia de la gestión como en la imposibilidad de evaluar el grado de éxito de una acción, no sólo en relación a los resultados sino todavía más, en cuanto a su impacto final.

Con el enfoque del marco lógico se conseguía también integrar en la elaboración y concepción del proyecto aspectos como la sostenibilidad social y medioambiental y el impacto sobre la mujer u otros grupos sociales más desfavorecidos. Este instrumento sirvió, además, de punto de partida para elaborar unas bases de presentación, seguimiento y evaluación de los proyectos cofinanciados con las ONG. Las primeras «Bases Generales para la concesión de subvenciones a ONG» datan de 1993, pero fueron sustituidas en julio de 1996 muy poco después del cambio de ejecutivo.<sup>82</sup> En estas últimas se establecían los requisitos que debían cumplir las ONG, las condiciones en que se otorgaban las subvenciones, el tipo de gastos repercutibles, las obligaciones de seguimiento y control, la responsabilidad de las ONG y finalmente un esquema de instancia de presentación del proyecto siguiendo el modelo del enfoque del marco lógico. Este esquema ha sido desarrollado con posterioridad en un nuevo formulario de presentación de solicitudes, de seguimiento y de informe final<sup>83</sup> que sirvió de base para consensuar durante 1998 un modelo común con las Comunidades Autónomas que permita una armonización de procedimientos en el futuro.

---

<sup>82</sup> La orden de 17 de julio de 1996 levantó la polémica en el colectivo de ONG, que la interpretó como un instrumento de control que denotaba desconfianza en su gestión, BOE de 18 de julio de 1996.

<sup>83</sup> El 22 de mayo de 1997 se aprobó el procedimiento de prestación de informes de seguimiento y finales completado cuatro días después por las normas de control y justificación de gastos, BOE de 10 junio de 1997.

### **b) Reforzamiento de la CICI**

En un intento por revitalizar el papel de la comisión interministerial, a finales de 1993 se aprobó un nuevo procedimiento para la aprobación del PACI. Según éste, la CICI debía aprobar en los primeros meses del año el presupuesto del ejercicio siguiente, acompañado de unas líneas estratégicas a las cuales deberían someterse todos los órganos de la Administración con competencias en materia de cooperación. Al tiempo, se aumentaba la frecuencia de las reuniones de dos por año a tres o más. En 1995, la CICI aprobó las primeras líneas directrices anuales, en las cuales se incluía un abanico de sectores tan completo que difícilmente podía servir para coordinar la acción de los diferentes organismos, a los cuales se dejaba un amplio margen. Tampoco se fomentaba en la práctica la concentración sectorial, a pesar de que en los sucesivos informes aparecidos venía proclamándose como uno de los aspectos fundamentales a reformar y el propio texto lo proponía entre sus objetivos.

Las líneas recomendaban en primer lugar una concentración en el desarrollo humano, entendido éste como políticas sociales que beneficiaran a amplias capas de la población, prioridad a los países más pobres y los sectores de población más desfavorecidos, apoyo a los programas de paz y de eliminación de tensiones sociales, apoyo a la democratización y modernización de las instituciones estatales y programas de emergencia. También propugnaban, junto a la concentración geográfica, la coordinación de los flujos públicos y privados, la diferenciación de la ayuda según el nivel de renta del país receptor, la cooperación paritaria, la coordinación con otros donantes, el aumento del componente de condonación de la deuda y los programas de medio ambiente y género.

En 1996 el calendario electoral dificultó la aprobación de los presupuestos y por tanto se prorrogó el anterior, retrasando la puesta en marcha de unas nuevas líneas directrices anuales. Desde entonces, el nuevo equipo encargado de la gestión consiguió aprobar el PACI hasta mediado el año en el que debía desarrollarse, con lo cual su capacidad de

influir sobre la programación quedaba desvirtuada. Esta situación se acentuó con el inicio de la reforma legislativa que desplazó a segundo plano la programación ordinaria.

#### c) Ley de mecenazgo

Una de las reivindicaciones más reiterada por el colectivo de ONG era la necesidad de establecer una regulación para conceder beneficios fiscales a las empresas y particulares que entregaran donaciones destinadas a programas de cooperación para el desarrollo realizadas por organizaciones sin ánimo de lucro. La respuesta llegó con la Ley 30/1994 de Fundaciones e incentivos fiscales para la participación privada en actividades de interés general, conocida común como Ley del Mecenazgo. Esta norma supuso un paso positivo; sin embargo, resultó insuficiente porque excluía de sus beneficios a aquellas asociaciones que, aun sin tener ánimo de lucro, no hubiesen obtenido la declaración de utilidad pública concedida por el Ministerio del Interior, lo cual afectaba el 75% de las ONG.<sup>84</sup> Además, la ley tampoco contemplaba otro tipo de exenciones fiscales sobre los impuestos directos e indirectos de las asociaciones de carácter filantrópico. Por ello, desde el mismo momento de su publicación, se comenzó a hablar de la necesidad de una reforma para ampliar su alcance. Ésta llegaría con la aprobación de la ley de cooperación de 1998.

#### d) El Consejo de cooperación

La creación de un Consejo de cooperación fue otro de los aspectos que suscitaron un amplio debate durante largos años. Desde la sociedad civil, fundamentalmente las ONG y el movimiento en pro del 0,7% del PIB destinado a cooperación,<sup>85</sup> se reclamaba un órgano de amplia representatividad social que estuviera dotado de competencias efectivas en materia de programación, control y evaluación de la política de cooperación española. Desde la Administración, en cambio, se proponía un organismo consultivo de competencias limitadas y con fuerte presencia institucional. A pesar de que se impusieron

---

<sup>84</sup> En CONGD, Estudio sobre la fiscalidad y el Régimen de registro de las ONGD, marzo de 1997, pp. 44, se señala además las dificultades del procedimiento para obtener la citada declaración, regulado en el R. D. 1786/96, pp. 21-22.

<sup>85</sup> Las acampadas en diversas ciudades españolas durante 1994 fueron determinantes en la creación, un tanto apresurada, de este nuevo órgano.

las tesis gubernamentales, las asociaciones civiles decidieron por aceptar su participación en el Consejo de cooperación para el desarrollo creado el 19 de mayo de 1995, entendiendo que eso les permitiría protagonismo en el proceso de elaboración de la ley de cooperación que ya estaba en marcha.<sup>86</sup>

El consejo quedó configurado por veintisiete miembros, trece de los cuales eran representantes de la Administración,<sup>87</sup> los otros eran: el presidente de la Coordinadora española de ONGD y cuatro representantes de ONG, uno del movimiento 0,7%, dos representantes sindicales, dos de organizaciones empresariales y cuatro expertos nombrados por la Administración por un plazo de dos años renovables. Durante la tramitación del proyecto, las presiones del Ministerio de Comercio consiguieron romper el consenso al que habían llegado previamente el MAE y los representantes sociales e impusieron la presencia de una mayoría numérica del gobierno, la atribución a éste de la presidencia y la vicepresidencia, así como la inclusión de dos miembros en representación del Ministerio de Comercio.<sup>88</sup>

Las funciones del Consejo eran: contribuir a fijar las prioridades de la Ayuda Oficial al Desarrollo de acuerdo con las directrices en materia de política exterior, económica y comercial establecidas por el gobierno;<sup>89</sup> informar sobre los anteproyectos de leyes que versen sobre cooperación para el desarrollo; informar sobre el PACI con carácter previo a su aprobación; seguimiento de la ejecución de los proyectos y del nivel de cumplimiento global de la AOD; otras funciones en materia de cooperación para el desarrollo que en un futuro le encomiende el gobierno. El Consejo podía funcionar en pleno o en comisiones; según la ley, el pleno se reunía en sesión ordinaria una vez cada tres meses, pudiendo ser

---

<sup>86</sup> R. D. 795/95, BOE 20 de mayo de 1995.

<sup>87</sup> Ministro de AA. EE., secretario de Estado de la SECIPI y la secretaría de Comercio Exterior, presidente de la AECI, D. G. de Comercio y Turismo, AA. EE., Educación, Ciencia, Cultura, Trabajo y SS. SS., Asuntos Sociales, Obras Públicas, Transporte, Medio Ambiente y Economía y Hacienda.

<sup>88</sup> Como señala PÉREZ-SOBA, I., en La juventud española y la Cooperación para el Desarrollo, Coeditan: IUCD-UCM, los libros de la Catarata y el Consejo de la Juventud de España, Madrid, 1997, p. 221, este giro causó estupor entre el colectivo de ONG que había pactado con la SECIPI, p. 37, pero acabaron allanándose para no bloquear la puesta en funcionamiento del Consejo.

<sup>89</sup> Este punto fue uno de los más controvertidos, al considerar las asociaciones que constreñía su margen de apreciación al poner la Cooperación al servicio de la Política Exterior del Estado.

convocado de forma extraordinaria, aunque en la práctica la frecuencia de las sesiones fue mucho más irregular. Las decisiones del pleno se plasmaban en forma de dictamen o informe. Su intervención era preceptiva en todos aquellos aspectos que le directamente atribuía la ley, pero su carácter vinculante fue muy controvertido. El artículo 5.1.d. del R.D. señalaba que estas resoluciones tendrían la eficacia jurídica prevista en el artículo 80.1. de la Ley de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas,<sup>90</sup> lo que en la práctica ha supuesto su no obligatoriedad. La ley no especifica si el Consejo tiene derecho a actuar por iniciativa propia o no, lo cual se tradujo en el ejercicio de *motu proprio* de algunas iniciativas de carácter puntual.<sup>91</sup>

Las comisiones podían ser permanentes o de carácter temporal y debían mantener la proporcionalidad del pleno en la composición. Se constituyeron dos; una encargada del seguimiento del PACI y otra comisión legislativa para supervisar el proceso de elaboración de la ley de cooperación.<sup>92</sup> El excesivo peso de la Administración, la falta de motivación e incluso de preparación de algunos de sus miembros, así como la indefinición de sus funciones, son algunas de las características que abogaban por una reforma que se adivinaba tras la aprobación de la ley de cooperación. De hecho, el propio Secretario de Estado se mostraba favorable a potenciar el carácter consultivo del órgano reforzando su representatividad social y disminuyendo la presencia gubernamental, lo cual se ha confirmado en la nueva regulación.<sup>93</sup>

#### e) Ley del voluntariado

El 15 de enero de 1996 se aprobó la tan reclamada Ley del voluntariado.<sup>94</sup> Dado que se trata de una competencia compartida con las Comunidades Autónomas (algunas de las cuales ya habían procedido a regular la materia), la exposición de motivos y el artículo 2

---

<sup>90</sup> Ley 30/92 de 26 de noviembre.

<sup>91</sup> RODRÍGUEZ CARMONA, A. y P. RUIZ, Elementos para una reforma del Consejo Estatal de Cooperación al Desarrollo. Experiencias y propuestas, serie Avances de Investigación, núm. 6, IUDC-UCM junio de 1997, pp. 47, los autores mencionan sendas declaraciones, una en referencia al Pacto de Solidaridad y otra a la situación del conflicto de los Grandes Lagos, p. 12.

<sup>92</sup> Previamente se constituyó una con carácter muy temporal para la elaboración del reglamento interno.

<sup>93</sup> Diario de Sesiones del Congreso, Comisión de Cooperación al Desarrollo, 6 de mayo de 1997, p. 5672.

aclaran expresamente que su ámbito de aplicación se limita a «los voluntarios y organizaciones que participen o desarrollen programas de ámbito estatal o supr-autonómico, así como a los que participen en programas que desarrollen actividades de competencia exclusivamente estatal». La noción de voluntario que adopta la ley comprende aquel ciudadano que, libre y sin contraprestación alguna, presta servicio en organizaciones públicas o privadas sin ánimo de lucro con arreglo a proyectos o programas concretos, excluyéndose las acciones aisladas o aquellas que sustituyen trabajo retribuido. Las actividades de interés general se entienden en sentido amplio y los derechos y deberes están en sintonía con los recomendados por organismos especializadas en la materia.<sup>95</sup>

La ley establece como derechos atribuidos a todos los voluntarios: recibir los medios materiales y la formación necesarios para el cumplimiento de sus funciones, respeto a su dignidad y creencias, participación activa en la programación, seguro de enfermedad y riesgo, reembolso de los gastos realizados, condiciones dignas de seguridad e higiene y reconocimiento de su contribución. Por parte de los voluntarios las obligaciones incluyen: cumplir con sus compromisos, confidencialidad, gratuitad, respeto a los derechos ajenos, diligencia, formación para el ejercicio de sus funciones, seguir las instrucciones recibidas, usar adecuadamente las acreditaciones y cuidar los recursos materiales que se les confía. En cualquier caso, la incorporación de los voluntarios debe realizarse por escrito, mediante un acuerdo en el que consten los derechos y deberes particulares. La Administración, por su parte, se compromete a poner en marcha asistencia, formación e incentivos a los voluntarios que acrediten tal condición.

Todas estas normas se refieren al voluntario en general, pero en las disposiciones adicionales se establecen normas complementarias para los voluntarios en el extranjero y para aquellos que se integran en programas de cooperación para el desarrollo. En relación a éstos se establecen como derechos adicionales: recibir los recursos necesarios para la

---

<sup>94</sup> Ley 6/96 de 15 de enero, BOE de 17 de enero de 1996.

<sup>95</sup> El preámbulo menciona expresamente la «Carta Europea para los Voluntarios» propuesta por Volonteurope y la «Declaración Universal sobre el Voluntariado», elaborada en el Congreso de París de 1990.

subsistencia en el país de destino, seguro de enfermedad y accidente; un periodo de formación previa e información sobre los objetivos de la acción que van a realizar, la legislación del país de destino y de los acuerdos internacionales en vigor. Esta regulación, aunque fue acogida con cierto beneplácito por parte del sector de ONG, no acabó de convencer, ya que a su juicio no delimitaba claramente las diferencias entre el puro voluntario y el cooperante desplazado a un PVD que, aun recibiendo cierta retribución, realiza sus actividades con una elevada dosis de altruismo.

#### **f) Reestructuración institucional**

Durante los años subsiguientes se produjeron, además, diversas iniciativas de reorganización menor en los principales órganos responsables de la cooperación, con el objeto de redistribuir algunas competencias. La primera iniciativa data de finales de 1994 y fue una reestructuración de la AECI mediante la cual se fusionaban el ICMA y el ICD para constituir el Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe, Mediterráneo y Países en Desarrollo (ICMAMPD).<sup>96</sup> Seguramente esta reforma se justifica por razones presupuestarias, pero parece poco coherente con el interés creciente que se venía enunciado a favor del área mediterráneo y tampoco parece que vaya a fortalecer el surgimiento de una política específica dirigida a los países más pobres del África subsahariana.

En 1996 el R. D. 1411/96<sup>97</sup> de 24 de mayo procedía a una nueva reestructuración de la AECI con la finalidad de agilizar y coordinar los diferentes servicios y unidades, mejorando procedimientos y métodos de gestión. Una de las unidades que salió reforzada de la reforma fue el Gabinete Técnico, al cual se atribuyeron una serie de servicios de apoyo a todas las unidades, como las bibliotecas, publicaciones, audiovisuales y prensa, así como programas horizontales, como las becas, y convocatorias de subvenciones a ONG que antes gestionaba la OPE. En relación a estas últimas el gabinete recibe apoyo de los dos institutos geográficos. Según el artículo 7, se integra en la Secretaría General de la AECI la Vicepresidencia General con la función de asistir a la Presidencia, la Secretaría

---

<sup>96</sup> R. D. 2492/1994 de 23 de diciembre, BOE de 11 de enero de 1995.

General y los centros directivos, fundamentalmente en materia de normativa general, gestión de personal, presupuestaria y financiera, obras y mantenimiento, contratación, documentación, información, difusión y otros servicios generales.

El 2 de agosto de 1996 el R. D. 1881/96<sup>98</sup> establecía una nueva estructura orgánica básica para el MAE. Según ésta quedan adscritos a la SECIPI, el Gabinete Técnico, la OPE, la CICI y el Consejo de cooperación. Además al secretario de Estado asume la Presidencia de la AECI, con lo cual se funden ambos cargos. Con estas reformas se dotó de mayor racionalidad al funcionamiento de la agencia. También se consiguió liberar a la OPE de la gestión de los proyectos de ONG para así poder dedicar sus esfuerzos a su función primordial: la planificación y la evaluación, dos de las asignaturas pendientes que necesitarán en el futuro de una mayor dedicación y esfuerzos. Pero la tercera de las grandes lagunas, la descoordinación entre instrumentos y diferentes órganos de la Administración, quedaba aún sin visos de enmienda.

#### **4.3.3. La segunda revisión del CAD**

El segundo examen del CAD se hizo eco de todas las iniciativas y los cambios que fueron produciendo en los últimos años y por lo tanto ofrecía una imagen mucho más positiva que el anterior, aunque se mantenía a la expectativa de los acontecimientos posteriores. En el momento de la visita de la comisión encargada de redactar el informe, el proyecto de ley de cooperación todavía estaba en el Parlamento y era objeto de negociaciones, por lo que no se conocía cual iba a ser el resultado, pero sí se apreciaban algunos cambios positivos y se apuntaban otros en fase de estudio.

En el apartado de *gestión* de la ayuda, el informe rendía cuenta de la dispersión de los diferentes componentes, especialmente entre los ministros de Economía, Hacienda y Comercio y Asuntos Exteriores a los que se sumaban las cantidades gestionadas por otros ministerios y la denominada cooperación descentralizada, procedente de Comunidades

---

<sup>97</sup> BOE de 6 de agosto de 1996.

Autónomas y municipios. La insuficiente coordinación seguía constituyendo uno de los puntos débiles más significativos del programa español. Se argumentaba que la existencia de la CICI no bastaba; en primer lugar, porque existía otra comisión diferente para los FAD y en segundo lugar, porque hasta el momento la labor de la comisión apenas se limitó a tomar nota de las propuestas procedentes de otros ministerios. Según el CAD, para mejorar la coordinación el factor más importante era instrumentar una buena planificación, y ello constituía el mayor reto para la cooperación española en los próximos años. Mejorar la planificación requería:

- Mayor autoridad de la SECIPI sobre el conjunto del programa.
- Mejorar los instrumentos de planificación y evaluación.
- Fortalecer y mejorar la CICI.
- Estrechar la relación entre la cooperación financiera y la no financiera.

El informe tomaba nota de los avances que se habían ido introduciendo, especialmente en el segundo de los puntos mencionados:

- Desde 1997 el papel de la OPE ha sido fortalecido y se ha esforzado en mejorar los instrumentos metodológicos de planificación y evaluación. Gracias a un presupuesto especial, se procedió a definir unos términos de referencia, unos principios y unos modelos de evaluación estandarizados para poner en marcha las primeras evaluaciones de impacto. Sin embargo, todavía no se habían elaborado instrumentos adecuados para las evaluaciones previas que, por el momento, se dejaban al albedrío del país receptor.
- En respuesta a las recomendaciones del informe de 1994, se comenzaron a redactar los primeros planes-país consistentes en: un pequeño análisis de su situación general, identificación de las necesidades más urgentes y descripción de las futuras estrategias de cooperación española. Sin embargo el CAD hace notar la escasa participación en su elaboración de las autoridades locales y los beneficiarios.

---

<sup>98</sup> BOE de 12 de julio de 1996.

- También se había aprobado una nueva versión del ciclo del proyecto adaptado a las necesidades de la AECI, pero aun no se había extendido a los proyectos realizados por otros ministerios.
- Estaba previsto que a partir de 1998 el gobierno informase al Parlamento, mediante documentos de seguimiento, acerca del estado de ejecución del programa y de los resultados de las evaluaciones que se fueron practicando.
- Otra de las mejoras dispuestas para un futuro próximo era la elaboración de un plan plurianual que sirviese de referencia estratégica a los planes anuales. De esta manera se podría elaborar un PACI ligado a objetivos de medio plazo y no como hasta entonces una mera lista de actividades a realizar. Según el borrador de la futura ley, estos planes se someterían al Parlamento, el cual vería así reforzado su papel en la definición de políticas y en su posterior control.
- El CAD también valoró positivamente la creación del Consejo de cooperación como cauce de diálogo con las ONG y otros sectores, pero sugería una disminución del peso gubernamental en su composición. Igualmente se saludaba la futura creación de un comité interterritorial para coordinar la cooperación Descentralizada.

El segundo capítulo del informe se dedicaba a las *orientaciones políticas*. El comité constataba una progresiva asimilación de los principios del CAD en el diseño de la política española, al menos en el discurso y en la letra, aunque su efectiva implantación era todavía precaria. Así ocurrió, por ejemplo, con el medio ambiente que, aun figurando como prioridad en todos los documentos programáticos, no contaba con una unidad específica en la AECI y sólo desde 1996 comenzó a elaborarse el programa ARAUCARIA, sobre biodiversidad limitado a América Latina. Mayor atención había recibido el tema de género, ya que desde la entrada de España en el CAD se incorporó al Grupo de Mujer y

Desarrollo (WID) y a la preparación de la Conferencia de Beijin en 1995, aunque el número de proyectos dedicados a la mujer continuaba siendo escaso y apenas constituyó un 2% del total. No obstante, se constataba que desde 1995 la CICI estableció como prioridad la inclusión de la perspectiva de género en todos los programas y proyectos y desde 1993 existía un grupo de trabajo sobre mujeres compuesto por representantes de SECIPI, AECI y el Instituto de la Mujer, pero los progresos para introducir el género en la planificación eran lentos.

También se observó que España había declarado como objeto prioritario el alivio de la pobreza y se adhirió al compromiso 20/20 de la Cumbre Social, pero hasta tiempos recientes los sectores básicos no comenzaron a adquirir importancia en el programa de la AOD. Se echaba en falta un mejor análisis y su incorporación a la programación, el diseño y la evaluación de proyectos, así como su inclusión en el diálogo político con los países receptores. En cambio, uno de los factores más valorados es la atención que la cooperación española ha prestado a la resolución de conflictos, los procesos de paz y la democratización, especialmente en el área centroamericana. También se consideraba muy positiva la reciente incorporación de un programa de apoyo a los pueblos indígenas y la firma con otros dos países de la UE (Dinamarca y Alemania) de un convenio para la elaboración de una estrategia conjunta en la materia.

En la sección dedicada al *volumen, distribución y condiciones*, el CAD se mostraba preocupado por los descensos en porcentaje del PIB durante los últimos dos años, pero reconocía que el conjunto de donantes había descendido proporcionalmente más. Sin embargo, señalaba que todavía quedaba lejos el objetivo de 0,35% del PIB que el Congreso había propuesto alcanzar en 1995. Al constatar que el descenso se debía básicamente a las reducciones de la partida destinada a créditos del FAD, como consecuencia de la aplicación de las condiciones de Helsinki y el aumento de retornos en concepto de amortización, advertía que ese tipo de oscilaciones sólo podía evitarse con una planificación a medio plazo basada en las donaciones de carácter programable.

Justamente, uno de los mayores cambios en la *composición* que se saludaba favorablemente era el descenso del peso de los FAD en el conjunto de la ayuda bilateral española<sup>99</sup> y el progresivo aumento de las donaciones destinadas a programas y proyectos. La ayuda alimentaria y de emergencia se mantenían, siguiendo la tónica habitual, en niveles muy bajos. Desde 1993 apareció un nuevo componente antes desconocido en la cooperación española, la condonación de la deuda, en cuya gestión se aplicaban los criterios del Club de París al que España se adhirió desde sus comienzos. El rápido crecimiento de este instrumento permite conjeturar que la Administración ha encontrado en él un sustituto idóneo para paliar el declive de los FAD, ambos administrados por la Secretaría de Comercio. Su gestión es poco costosa, su localización obedece a directrices internacionales y va dirigida a países de renta más baja, todo lo cual repercute en una mejora de la calidad de la ayuda. Ahora bien, si no forma parte de una planificación global, su efectividad e impacto quedan desdibujados. A ello debe sumarse una política de conversión de deuda que el mismo organismo está poniendo en marcha.

También se experimentaban cambios en la distribución *sectorial* de la ayuda, donde se observó un satisfactorio aumento de los sectores sociales, lo cual se debía en buena medida a la disminución de los créditos, pero también a su reorientación siguiendo las directrices de la OCDE.<sup>100</sup> En cambio, el informe del CAD detectó el escaso volumen de la cooperación española destinada a programas o a ayuda a la balanza de pagos, situándose en apenas un cuarto de la media del CAD, mostrándolo como otra consecuencia del déficit en la planificación y el dominio casi absoluto del mecanismo del proyecto como método de gestión de la ayuda no reembolsable.

En el tema de las *condiciones* de la ayuda España recibió otra mención favorable, al señalar cómo el elemento de liberalidad subió del 80% al 93% en los últimos cuatro años,

---

<sup>99</sup> Sin embargo, el porcentaje de créditos en 1996 (26%) era aun considerablemente mayor que la media del CAD ese mismo año (3%).

básicamente gracias al aumento del porcentaje de las donaciones del 42% en 1992 al 74% de 1996, y el incremento del elemento de liberalidad de los créditos, que en aquel año se situó en el 65%. Esta mejora de las condiciones era atribuida por el CAD a la aplicación de las normas sobre ayuda ligada de la OCDE. No obstante, se puntualizaba que todavía los FAD se asociaban al 50% con créditos comerciales y que sus condiciones se determinaban en función del objetivo de alcanzar el mínimo del 35% de concesionalidad que imponen los acuerdos del Paquete Helsinki, en lugar de atender a las características del proyecto o a las necesidades del país receptor.

A pesar de que en ese momento sólo el 4% de las exportaciones españolas se financiaban con el FAD, España seguía siendo el segundo usuario de ese tipo de créditos entre los miembros del CAD y el mayor con relación al total de exportaciones. Teniendo en cuenta el escaso impacto que tiene en la economía española, se señalaba la conveniencia de reabrir el debate sobre la ayuda ligada, aunque se advertía que una acción en favor de la desvinculación precisaría una modificación de la actual legislación del FAD.<sup>101</sup> El comité también aconsejaba introducir mejoras en la gestión del FAD, especialmente en lo referente a los criterios utilizados en su concesión, que apenas consideraban las cuestiones relacionadas con el desarrollo.<sup>102</sup> En sentido contrario, se aprobaron los esfuerzos por mejorar la competencia nacional en las adjudicaciones y la introducción de cláusulas anticorrupción.

En lo referente a la distribución *geográfica* de la cooperación española, se mantenían las críticas vertidas en el anterior informe: la excesiva dispersión (107 países en 1997), la influencia decisiva de los créditos (y ahora también de la condonación de la deuda), y la escasa participación de los países menos avanzados. Incluso en el conjunto de América Latina, la principal región receptora, no eran los países menos avanzados los que recibían

---

<sup>100</sup> Esta reorientación ha provocado un aumento espectacular de la exportación de material clínico mediante créditos concesionales, por ejemplo.

<sup>101</sup> La existente hasta ahora sólo permite utilizar hasta un 15% en compras locales en el país receptor y un 10% adicional en países terceros.

más ayuda, aunque se admitía que probablemente esto último iba a cambiar por la inelegibilidad de los países de renta media alta para los créditos FAD. El informe terminaba resaltando el crecimiento de la cooperación Descentralizada y de las cantidades destinadas a cofinanciar proyectos con ONG, observando cómo ambas modalidades contribuían a aumentar la calidad de la ayuda española. Con respecto a la primera, advertían la necesidad de coordinación entre las diferentes administraciones del Estado. En el caso de las ONG, lamentaba que todavía se mantuviese exclusivamente la financiación proyecto por proyecto y aconsejaba introducir convenios plurianuales con las organizaciones más solventes y experimentadas.

En términos generales, como mencionamos al principio, este informe es mucho más alentador que el primero, ya que en las conclusiones pone mayor énfasis en las reformas introducidas que en las indudables carencias que todavía aquejan a la política de cooperación española y se deducen del contenido del cuerpo central del informe. Este ejercicio no es vano, pues en un futuro se exigirá a España demostrar el grado de cumplimiento de los propósitos que se han expresado ante la delegación del Comité. Es por ello que en el capítulo de recomendaciones se exhorta a la Administración a poner en marcha las iniciativas emprendidas y únicamente añade la necesidad de una mayor orientación de los créditos FAD hacia objetivos de desarrollo, a la capacitación del personal de la AECI y a plantear un debate serio sobre la ayuda ligada. El camino hacia el cumplimiento de dichos compromisos se inició con la aprobación de la esperada Ley de cooperación internacional.

#### **4.3.4. El cambio del marco legal**

La necesidad de promulgar una norma de rango legal para regular los aspectos básicos de la cooperación para el desarrollo fue objeto de un largo debate y hubo diversas tentativas antes de que se consumara el feliz alumbramiento. Es notorio que la mera existencia de

---

<sup>102</sup> Los criterios en la actualidad son básicamente el interés para España, la viabilidad comercial y la morosidad del posible receptor; el punto de vista del desarrollo procede del criterio que aplique el consejero comercial de la embajada correspondiente.

una norma con rango legal no garantiza una política de cooperación de calidad, y, por otra parte, la ausencia de ley no conlleva forzosamente una falta de programación y gestión adecuadas. La realidad ofrece ejemplos para todos los gustos.<sup>103</sup> Sin embargo, sí es preciso el establecimiento de principios, objetivos, prioridades e instrumentos coherentes entre sí y la dotación de una estructura equilibrada capaz de ponerlos en funcionamiento. La mejor manera de conseguirlo es mediante una norma que se constituya en el eje vertebrador del sistema. Si no lo consigue, su existencia no sólo es innecesaria sino que puede incluso resultar contraproducente para la futura evolución de la política de cooperación. La práctica en la administración española había perpetuado un estado de cosas basado en un reparto de poder entre diversos ministerios y todos los intentos para reconducir la situación a un modelo más unitario generaron fuertes resistencias que en mayor o menor medida han quedado reflejadas, tanto en el curso de la tramitación de los sucesivos anteproyectos, como en el resultado final.

#### a) Primeras propuestas

Uno de los primeros intentos con visos de seriedad tuvo lugar a comienzos de los años ochenta. En 1983 la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional redactó un proyecto de ley de apenas doce artículos que llegaría a ser presentado a la Comisión de Subsecretarios. En su escueta regulación, el anteproyecto recogía el principio de que la necesaria unidad de acción exterior debía quedar garantizada por la dirección del gobierno instrumentada a través del Ministerio de Asuntos Exteriores. El Ministerio de Economía se opuso a esta redacción y aunque se trató de reducir las diferencias matizando «la manera de definir las competencias predominantes del Ministerio de Asuntos Exteriores»,<sup>104</sup> finalmente quedó bloqueado su paso al Consejo de ministros.

Dos años más tarde el MAE reincidía, esta vez en forma de Real Decreto, pero con similares intenciones. Tras un nuevo fracaso, decidió regular la materia a base de reales

---

<sup>103</sup> GRASA, R., p. 38, en «Más allá de la ley, más allá de la Cooperación: ¿una nueva etapa de la aportación española al desarrollo del sur?», Revista Española de Desarrollo y Cooperación, núm. 2, 1998, pp. 81-99.

decretos de alcance parcial como los que dieron lugar a la SECIPI, la CICI, la AECI y las líneas directrices de 1987.<sup>105</sup> Con ello se dotó a la cooperación de una regulación dispersa y desestructurada que no ha conseguido generar una unidad de acción a pesar de las sucesivas reorganizaciones que trataron de mejorar, al menos, su capacidad de gestión. Oficialmente, la postura del gobierno por aquella época, repetidamente expresada por varios altos representantes, era que la cooperación española aún no estaba suficientemente madura para dotarla de una legislación definitiva.<sup>106</sup> Sin embargo, tras el ingreso de España en el CAD, y especialmente tras el negativo primer examen, se hacía inaplazable afrontar de nuevo el reto. Con ello reverdecieron los antiguos conflictos de interés.

### b) El proyecto socialista

La redacción del anteproyecto de ley de cooperación elaborado por el gabinete socialista vino precedida por la polémica aprobación del R. D. de creación del Consejo de desarrollo<sup>107</sup> en el que el Ministerio de Comercio impuso sus tesis a las del MAE. De nuevo, en la tramitación de la ley se reprodujeron las tensiones entre ambos ministerios. Bajo la influencia de Comercio, se presentó ante el Consejo de cooperación una doble iniciativa legislativa; por una parte, el anteproyecto de la ley de creación del Fondo de Ayuda Económica al Exterior (FAEX) y por otra, el anteproyecto de ley de cooperación. Con esta división se confirmaba y reforzaba el señorío del Ministerio de Comercio en la gestión y dirección de los reinventados FAEX, que debían sustituir a los créditos FAD en una operación de mero maquillaje, sin apenas modificar su naturaleza. El desacuerdo se reflejó a su paso por el Consejo de cooperación, donde el gobierno tuvo que hacer uso de su voto de calidad para conseguir la aprobación del anteproyecto del FAEX, aunque consiguió el voto favorable de los expertos para la ley de cooperación.

---

<sup>104</sup> JIMÉNEZ UGARTE, J., «El marco legal de la Cooperación Española para el Desarrollo», Documentación Administrativa, núm. 227/91, pp. 59-66.

<sup>105</sup> *Ibid.*, p. 62, El autor hace mención también, como continuidad de esta técnica, del conjunto de disposiciones convencionales firmadas por el ICI y la AECI con otros órganos públicos y privados.

<sup>106</sup> Afirmación sorprendente, ya que justamente la ausencia de una larga tradición hacía más necesario establecer una referencia clara para el conjunto de la Administración.

<sup>107</sup> *Supra*, apartado 2.3.2. d.

Algunos de los desacuerdos quedaron reflejados en los votos particulares<sup>108</sup> de diversos representantes en el Consejo. Las ONG junto a los agentes sociales centraron sus críticas a la ley de cooperación en cinco puntos: el primero cuestionaba una concepción mercantilista de la cooperación y la ausencia de una prioridad en favor del desarrollo integral y sostenible de los pueblos del Sur. El segundo gran punto se centraba en la consagración del problema de la dispersión administrativa y la falta de unidad de gestión y liderazgo político de la AOD. En tercer lugar, se criticaba el recorte de las funciones de Consejo de cooperación al reducir sus competencias. También se reprochaba la ausencia de la educación y sensibilización como uno de los instrumentos de la cooperación, y finalmente se echaba en falta la mención a una futura regulación del estatuto del cooperante.

Los cuatro expertos, a pesar de prestar su voto afirmativo, coincidían en la crítica a algunas de estas cuestiones, como por ejemplo la ausencia de la dimensión social del desarrollo o la devaluación del Consejo de cooperación, pero sobre todo se cuestionaba el título que contenía el marco institucional que «se caracteriza por dar vida o alimentar un número excesivo, desordenado e injustificado de órganos responsables o con competencias en materia de política de cooperación internacional para el desarrollo, cuyas funciones no quedan delimitadas con precisión y cuya utilidad resulta cuestionable».<sup>109</sup> Los representantes de las organizaciones empresariales en cambio, abogaban por una mayor presencia de las empresas y la formulación explícita de la vinculación de la ayuda a la compra de bienes y productos españoles.

En el caso del dictamen a la ley del FAEX, tanto el voto de los expertos como el de ONG y sindicatos coincidían en la crítica negativa por su «subordinación excluyente» a los objetivos de la promoción exportadora, su descoordinación de los otros instrumentos de

---

<sup>108</sup> El Consejo no tuvo la ocasión de votar sobre enmiendas parciales, por lo que su función consultiva quedaba reducida a aceptar o rechazar la totalidad, sólo los votos particulares permitieron la matización.

<sup>109</sup> Recogido en página 36 de la publicación: Dictamen del Consejo de Cooperación al Desarrollo sobre Anteproyecto de la Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo, del Ministerio de Asuntos Exteriores,

cooperación, su excesiva vinculación a la compra de bienes y servicios españoles, la no inclusión de la condicionalidad democrática y la carencia de adecuados mecanismos de control. La celebración de elecciones anticipadas impidió que el proyecto llegará a la Cámara del Congreso y tras los comicios el nuevo ejecutivo decidió redactar un nuevo anteproyecto.

### c) La aprobación de la Ley de Cooperación de 18 de junio de 1998

Como era previsible, la reapertura del proceso conllevó una nueva pugna entre ministerios. En esta ocasión el MAE buscó la complicidad de los agentes sociales, los cuales defendían concentrar la dirección del conjunto de la cooperación en la SECIPI, pues ello permitiría someter la gestión de los créditos a los objetivos diseñados en una estrategia unitaria basada en criterios de desarrollo y no fundamentalmente ligada a intereses comerciales como venía sucediendo. Esta postura vino precedida por una importante campaña de sensibilización realizada por ONG y grupos de expertos, que difundieron el discutible uso que se había realizado de los FAD en períodos anteriores.<sup>110</sup> Además, la posición del Ministerio de Comercio se vio debilitada por la regulación cada vez más restrictiva que la OCDE hace de los créditos concesionales.

Como señalaba el mismo secretario de Estado para la cooperación en una presentación previa de la Ley ante el Congreso el 6 de mayo de 1997, el uso de los FAD ya está muy limitado: «hoy sólo se pueden utilizar créditos concesionales para exportación de bienes y servicios en aquellos proyectos que vayan dirigidos a sanidad, a tratamiento de aguas, a educación o a electrificación rural; son las cuatro áreas que marca la OCDE. Eso ha hecho que los créditos FAD hayan perdido también su vigor como instrumentos de promoción de bienes de exportación».<sup>111</sup> Por ello, el señor Villalonga defendía la necesidad de replantear la política crediticia, separando el fomento de las exportaciones y los créditos

---

Madrid, 1995. Los expertos que firmaban el voto particular eran: don José Antonio Alonso, doña Victoria Abellán, don Francisco Aldecoa y don Emilio Casas.

<sup>110</sup> Uno de los principales investigadores fue CARLOS GÓMEZ GIL cuyos estudios han servido de base a las críticas procedentes de varios sectores y también para ejercer el control parlamentario.

para el desarrollo. Lo cierto es que no fue fácil convencer a sus colegas del Ministerio de Comercio y la pugna supuso que la Ley tardara más de un año en aprobarse. Después de una accidentada trayectoria en las Cortes, acabó aprobándose la propuesta de Ley del gobierno por las fuerzas de la oposición, con el voto en contra del PP más los nacionalistas vascos y canarios.<sup>112</sup> El texto final recogió parcialmente las tesis de Exteriores, que según el artículo 17 será el encargado de garantizar una política de cooperación integrada en todos sus elementos.

A su paso por el Consejo de cooperación, el anteproyecto de ley de cooperación, aunque recibió el voto favorable,<sup>113</sup> fue objeto de diversas críticas algunas de las cuales fueron tomadas en cuenta en la redacción que aprobó el Consejo de ministros el 24 de julio del 1998. Otras se incorporaron durante el trámite parlamentario y alguna quedó pendiente de resolver. Las más importantes fueron: la inclusión de la promoción del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza como objetivo principal de la cooperación; el asegurar la unidad de dirección política y de gestión del conjunto de acciones de cooperación; el fortalecimiento de las instituciones encargadas de la gestión; mayor precisión en la definición del concepto de ONGD; la regulación del estatuto del cooperante y las fórmulas de participación en la cooperación de otros agentes, particularmente las empresas, así como perfeccionar los mecanismos de evaluación de la Ayuda.

Las primeras valoraciones globales sobre el texto definitivo son mayoritariamente positivas. Incluso desde un sector eminentemente crítico como son las ONG se reconoce que la ley aprobada es mejor que el anteproyecto presentado y claramente mejor que el

---

<sup>111</sup> Intervención del señor Villalonga Campos ante la Comisión sobre Cooperación y Ayuda al Desarrollo del Congreso de los Diputados el 6 de mayo de 1997.

<sup>112</sup> Tras haber consensuado con CIU un primer texto, las presiones de Comercio indujeron al PP a cambiar el texto en el Senado, lo cual provocó su vuelta al Congreso, que ratificó el primer texto gracias a la unión entre los principales partidos de la oposición.

<sup>113</sup> Solo votaron en contra el representante de la Plataforma 0,7% y Comisiones Obreras y se abstuvo ACSUR - Las Segovias. Según explica Paloma Escudero en la p. 44 de La Realidad de la Ayuda 1997, Itermón, Madrid, 1998, el voto afirmativo del resto de ONG vino motivado porque se creyó «allegado el momento de desbloquear las discusiones y permitir el salto de los enfrentamientos en la Administración al debate político entre todas las fuerzas parlamentarias».

anterior proyecto socialista,<sup>114</sup> y se afirma que las mejoras se han producido a su paso por el órgano parlamentario gracias a una intensa labor de *lobby* por parte de los agentes sociales y a una buena receptividad por parte de algunos partidos políticos. Pero junto con los elementos positivos se cuestionan algunos defectos y limitaciones importantes. La crítica más recurrente va dirigida al gran margen de indefinición, pues pospone la regulación de aspectos muy importantes a un posterior desarrollo reglamentario. Entre los vacíos se encuentra la regulación del estatuto y funciones de un órgano tan decisivo como la AECI o la naturaleza de los futuros Consejos de cooperación e Interterritorial dentro de los aspectos institucionales. También hay lagunas referidas al papel que debe desempeñar algún instrumento, como ocurre con los diferentes tipos de créditos concesionales previstos. Se trata de un texto de compromiso que ha surgido tras un largo proceso de negociación durante el cual se ha ido cargando de una buena dosis de retórica y reiteraciones, lo cual redonda en pérdida de precisión. No obstante, en contraposición, se puede afirmar que en su trayectoria se ha enriquecido al beber de diversas fuentes y ha ampliado los límites del campo de la política de cooperación a territorios hasta ahora ajenos a su influencia gracias a la generalización del principio de coherencia políticas. Sin embargo, la trascendencia en la práctica posterior de este mandato, que obliga a analizar todas las relaciones con los países del sur desde el prisma de las estrategias para el desarrollo, requerirá algo más que retórica: exige compromisos concretos y firmes además de transparencia en la gestión.<sup>115</sup>

---

<sup>114</sup> Así aparece casi literalmente recogido, tanto en el Boletín Punto de Encuentro, núm. 31, año VIII, 2º trimestre 1998 de la Coordinadora de ONGD-España, pp. 4-s, como en el editorial del *Butlletí de la Federació Catalana de ONGD* de junio de 1998, volumen 1, ejemplar 10, firmada por su actual presidente, Rafael Grasa.

<sup>115</sup> Véase *infra*, capítulo 8.

DISTRIBUCIÓN DE LA AOD ESPAÑOLA POR PARTIDAS						
	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Aportaciones a la Unión Europa	35.734,2	44.721,9	41.184,6	34.084,4	46.964,3	55.265,7
Organizaciones Int. Financieras	7.433	7.403,5	17.049,8	2.684	15.030	16.924,7
Organizaciones Int. no Financieras	3.757,1	833,8	8.319,8	9.230,1	6.719,3	81.39,5
<b>Total Multilateral</b>	<b>46.924,3</b>	<b>60.463,2</b>	<b>66.554,2</b>	<b>45.998,5</b>	<b>68.713,6</b>	<b>80.329,9</b>
Créditos FAD	94.925,8	80.021	35.291,7	41.184,4	33.021,5	31.989,1
No reembolsable:						
Reorganización deuda externa	405,6	8.971,5	7.331 <sup>1</sup>	15.261	13.727,2	20.342,3
Programas/Proyectos ayuda	14.758	16.649	31.040	24.005	30.998	29.902,7
Ayuda alimentaria	1.184	534	432	1.683	418,5	1.814
Ayuda emergencia	368	511	2.435	1.611	2.640,6	3.971,1
Ayudas y subvenciones a ONGs	3.102	3.187	10.073	10.984	11.245,8	11.608 <sup>2</sup>
Cooperación descentralizada	4.185,5	5.316	14.667,2	19.379,6	20.763,2	28.143,1
<b>Total Bilateral</b>	<b>118.928,9</b>	<b>115.189,5</b>	<b>101.269,9</b>	<b>114.108</b>	<b>112.814,8</b>	<b>127.770,2</b>
TOTAL AOD/PNB	0,28	0,28	0,24	0,22	0,24	0,252
PNB (en miles de mill. de pts)	60.257,8	63.507,9	69.170,8	73.661	76.761,7	82.650,3

<sup>1</sup> Correcciones en las cifras de operaciones de reorganización de deuda en 1995

<sup>2</sup> Sólo incluye las subvenciones a ONGD procedentes de la Administración General del Estado, básicamente las de la AEI. Las subvenciones de las Comunidades Autónomas y Entidades locales se encuentran integradas en el apartado de la Cooperación Oficial Descentralizada.

Fuente: Seguimiento PACI 1998

### DISTRIBUCIÓN DE LA AOD BILATERAL ESPAÑOLA POR SECTORES

	1991/92	1995/96	1998
<b>Infraestructuras y servicios sociales</b>			
Educación	16,7	37,7	32,8
Sanidad	4,9	8,7	10,9
Programas de población	4,3	15,1	9,1
Abastecimiento de aguas y eliminación de residuos	0,5		
Gobierno y sociedad civil	1,6	3,9	2,6
Otras infraestructuras y servicios sociales	2,8	3,7	3,9
	3,1	5,9	6,4
<b>Infraestructura y servicios económicos</b>			
Transportes y comunicaciones	47,9	14,9	14,6
Energía	22,5	7,5	8,8
Bancas y servicios financieros	24,9	6,4	5,5
Negocios y otros servicios	0		
	0,6	1	0,3
<b>Sectores productivos</b>			
Agricultura, silvicultura y pesca	15,9	13,7	4,8
Industria, minería y construcción	0,9	6,7	3,8
Comercio y turismo	14,8	6,7	0,7
	0,2	0,2	0,2
<b>Multisectorial</b>			
	1,5	9,3	16,7
<b>Total distribuible por sectores</b>			
	82	75,6	68,9
<b>Ayuda en productos básicos y ayuda general por programas</b>			
Actuación en materia de deuda	0,9	1,3	1,4
Ayuda de emergencia	10,2	14,7	
Coste administrativo de donantes	0,5	1,8	2,4
Sin distribuir	2,9	4,2	3,5
<b>Total</b>	13,7	6,9	9
	100	100	100

Fuente: Informe del CAD, varios años

### PORCENTAJES DE REPARTICIÓN GEOGRÁFICA

DE LA AOD ESPAÑOLA	1991/92	1995/96	1997/98
África Subsahariana	15,4	20,4	24,5
Asia del Sur y Central	0,3	2,4	2,1
Resto de Asia y Oceanía	12,5	13,3	10,2
Medio Oriente, África norte y Europa	24,1	10,4	19,3
América Latina y Caribe	47,8	53,5	43,8

Fuente: Informes del CAD, varios años

## CAPÍTULO 5

### LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO EN LAS RELACIONES ENTRE ESPAÑA Y AMÉRICA LATINA

Como señalamos al comienzo de este trabajo, toda política bilateral de cooperación internacional para el desarrollo está determinada por una conjunción de la vertiente política y la económica, a la vez que aporta su contribución a la estrategia de desarrollo dominante. La política de cooperación española con América Latina no tan sólo no es una excepción, sino que ilustra perfectamente esa triple dimensión, por lo cual debe también interpretarse a la luz de este prisma tricolor. En el presente capítulo haremos una reflexión sobre el discurrir de la política exterior y las relaciones económicas hispano-americanas durante la segunda mitad del siglo XX, antes de detenernos en la evolución de la política española de cooperación para el desarrollo con la región. Debe advertirse, sin embargo, que este análisis previo tiene un carácter puramente complementario y no pretende abarcar el conjunto de relaciones políticas y económicas interregionales, objetivo que desbordaría por completo las dimensiones de esta investigación. La intención es ofrecer una referencia en la que situar las sucesivas iniciativas de cooperación a la luz de los objetivos principales que guiaban la acción exterior de España en relación con América Latina. Así, podemos observar como durante las últimas décadas, tanto España como sus interlocutores en América Latina, han tratado de conducir sus relaciones de la forma que más favoreciese al desarrollo de sus potencialidades en orden a una mejor inserción en el contexto internacional. Como señala SERBIN, A., la evolución de la *relación especial* hispano-latinoamericana «ha sido políticamente beneficiosa, en este sentido para ambas partes, a un coste político y económico muy limitado, en el marco de un predominio de los elementos *soft* de la relación».<sup>1</sup> En el caso español, la cooperación con Iberoamérica ha servido en buena medida de complemento y refuerzo para favorecer su posicionamiento en el ámbito europeo-occidental donde se halla su principal escenario.

## **5.1. La política exterior española hacia América Latina**

Desde mediados de los años setenta la política exterior española estuvo ineluctablemente dominada por el proceso de inserción en Europa y su plena asociación al bloque occidental.<sup>2</sup> Dentro de esta dinámica, los sucesivos gobiernos habidos desde la transición concibieron la cooperación con América Latina como un instrumento privilegiado de sus relaciones exteriores, que les permitía reforzar políticamente su posición en Europa y así conseguir avanzar hacia el anhelado estatuto de potencia media.<sup>3</sup> Mas, para esgrimir su relación privilegiada con América Latina, no sólo entre sus colegas comunitarios o incluso en sus pláticas con Estados Unidos, sino también para respaldarla ante los propios países latinoamericanos, España precisaba dotarla de una entidad política y económica que superara la retórica franquista por la cual discurrió durante cuarenta años.

La situación de partida conllevaba ciertas limitaciones, entre las cuales no era la menor una completa «ausencia de un modelo definido, global y realista de política exterior»,<sup>4</sup> que se tradujo en una actuación dispersa en sus relaciones con Iberoamérica. A ello había que sumar la falta de experiencia de los nuevos gobernantes y los escasos recursos financieros disponibles para destinar a la acción exterior, pues se vivía un periodo de plena reconversión económica con objeto de adaptarse a la competitividad del mercado internacional. Los gobiernos socialistas, sin embargo, desde su llegada al poder optaron por diseñar una política exterior ambiciosa, apostando por una intervención de alto perfil, que potenciaba un cierto protagonismo en sus relaciones externas. La región latinoamericana parecía el área natural

---

<sup>1</sup> SERBIN, A., «Mas allá del Quinto Centenario: Política Exterior y percepciones etnohistóricas en las relaciones entre América Latina y España», p. 121, en El espacio Iberoamericano. Dimensiones y percepciones de la relación especial entre España y América Latina, Editores ROY, J. - MARCH, J. A., 1998, pp. 117-134.

<sup>2</sup> MARCH, J. A., «España y América Latina: las tres dimensiones de la realidad actual y la construcción del espacio iberoamericano», p. 250, ROY, J. - MARCH, J. A., *op. cit.*, pp. 7-22.

<sup>3</sup> Ya en los primeros años de Transición Roberto MESA señalaba «los deseos del Gobierno Suárez de colocar a España como potencia de rango medio y con un cierto protagonismo...», p. 60, recogido en el libro recopilatorio del citado autor Democracia y política exterior en España, Eudema, Madrid, 1988.

<sup>4</sup> DEL ARENAL, C. y A. NÁJERA, p. 35, en La Comunidad Iberoamericana de Naciones. Pasado, presente y futuro de la política iberoamericana de España, Ed. CEDEAL, Madrid 1992, p. 539.

para la puesta en marcha de dicha estrategia, ya que se partía de unos vínculos históricos y políticos tradicionales difícilmente equiparables a otras zonas.<sup>5</sup>

### **5.1.1. Evolución de la política exterior de España hacia América Latina**

A pesar de los notables cambios que se han producido en España durante los últimos veinticinco años, la Política Exterior parece haber sido uno de los sectores que ha mantenido mayor continuidad,<sup>6</sup> especialmente en lo que se refiere a América Latina. Las alternancias de regímenes dictatoriales con sistemas políticos democráticos en ambas vertientes del Atlántico no supusieron, por lo general, la interrupción de los vínculos<sup>7</sup> y solo un hecho de la gravedad de la ocupación de la embajada española en Guatemala en 1980 provocó una drástica ruptura de relaciones.<sup>8</sup> Sin embargo, esta aparente continuidad envuelve una evolución con transformaciones importantes desde que España recuperó un gobierno legitimado por las urnas. En palabras de Celestino DEL ARENAL, «no es que se haya alterado radicalmente el sentido que ha caracterizado históricamente la dimensión iberoamericana de España, lo que tampoco ha sucedido. Lo que ha cambiado ha sido, por un lado, la filosofía inspiradora y el diseño de esa acción exterior (...). Por otro lado ha cambiado también la forma, el modo, el cómo se hace esa política».<sup>9</sup> Ese cambio o transformación vino en buena parte determinado por los cambios políticos internos que conllevaron la asunción de distintos valores políticos y modificaron el alcance de las aspiraciones españolas en el ámbito internacional.<sup>10</sup>

#### **a) Las relaciones de la dictadura con América Latina**

---

<sup>5</sup> Esta política de protagonismo político no ha sido aplicada únicamente a América Latina, también se adoptó, por ejemplo, en relación a la crisis de Oriente Medio durante la presidencia española de la Comunidad en 1989 dando lugar a la Declaración de Madrid y obteniendo finalmente la sede para la apertura de la Conferencia de Paz a finales de 1991; no obstante, las aspiraciones de protagonismo español en dicho proceso de paz no parece que puedan ir mucho más lejos.

<sup>6</sup> POLLACK, B. y G. HUNTER, p. 1, The paradox of spanish foreing policy,.. Pinter Publishers, London, 1987, pp 196.

<sup>7</sup> Una excepción fue México, que se negó a dar reconocimiento al régimen de Franco hasta que éste se reconvirtió tras el fallecimiento del dictador.

<sup>8</sup> Se reanudaron en 1984, cuando el interés español por desempeñar un rol mediador en el Proceso de Contadora, propició una solución del litigio, gracias a la mediación del presidente de Colombia, Belisario Betancurt.

<sup>9</sup> DEL ARENAL, C., «Las relaciones entre España y América Latina», 45 p. 2.

<sup>10</sup> RODRÍGUEZ, E. A., «Transición a la democracia en España: ¿Hacia una nueva política iberoamericana?» en Realidades..., op. cit, ICI 1986, pp. 155-171, sostiene que «el régimen político refleja valores específicos y determina la definición del interés general», lo cual, entre otras cosas, condiciona las prioridades en política exterior, p. 157.

Al final de la guerra civil se produjo un exilio masivo de personas vinculadas al bando republicano. Huyendo de la represión iniciada por los vencedores, una buena parte de intelectuales cruzaron el charco y se asentaron en América Latina, donde contribuyeron a una renovación de la presencia española. En la vertiente opuesta, durante los primeros años de franquismo, mientras duró la segunda guerra mundial, el falangista Ramón Serrano Suñer al frente de Ministerio de Asuntos Exteriores porfió para poner en marcha una política de expansión del fascismo en América Latina amparada en una concepción imperialista de la noción de Hispanidad. Para ello se creó en 1940 el Consejo de la Hispanidad, ideado como un instrumento para vincular América Latina al emergente nuevo orden fascista en Europa.<sup>11</sup> Sin embargo, tras la derrota de las potencias del Eje, el gobierno franquista hubo de alterar sus propósitos y trató de acercarse a los vencedores, quienes le habían decretado una política de total aislamiento internacional.<sup>12</sup>

La postura de las repúblicas latinoamericanas con relación al régimen de Franco no fue unánime; frente al rechazo frontal de México, que se opuso a la entrada de España en la ONU, otros países de la región no secundaron la política aislacionista y cultivaron las relaciones con la dictadura.<sup>13</sup> Entre ellos fue notable la postura del gobierno argentino peronista, que proveyó al régimen de un importante contingente de ayuda alimentaria, fundamental en una época de graves racionamientos. Franco encontró en Perón y su defensa de la «tercera posición» a un predisposto defensor de la «formación de un bloque hispánico que contrarrestara la prepotencia de Estados Unidos y pusiera diques a una supuesta extensión del peligro comunista en la zona».<sup>14</sup> De las pretensiones de protagonismo regional

---

<sup>11</sup> DEL ARENAL, C. y A. NÁJERA, 1992, *op. cit.*, observan como ya entonces estaba «apareciendo la idea de España como «puente» entre América Latina y Europa». Idea que, por otro lado, no era nueva pues, ya en el siglo XIX, Castelar afirmaba «nosotros los españoles somos, hemos sido y seremos perpetuamente los mediadores entre el viejo y el nuevo mundo» pp. 85-86.

<sup>12</sup> Como síntomas de ese cambio, DEL ARENAL, C. señala la sustitución de Serrano Suñer por Francisco Gómez Jordana y la declaración de neutralidad del 3 de octubre de 1942 seguida de la retirada de las tropas de la exhausta División Azul, p. 33, en 1976-1992 Una nueva etapa en las relaciones de España con Iberoamérica, Ed. Casa de América, Madrid, 1994, p. 247.

<sup>13</sup> VIÑAS, A., p. 2, Spanish Policy toward Latin America: from rhetoric to partnership, Miami 1992, pp 16.

<sup>14</sup> DELGADO GÓMEZ ESCALONILLA, L., en Diplomacia franquista y política cultural hacia Iberoamérica 1939-1953, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 1998, p. 294. Afirma este autor que la intención de Perón era colocar a Argentina como eje político y económico de dicha alianza y convertirla en potencia hegemónica del continente, pp. 132-133.

de Argentina supo sacar provecho el régimen español, pero la preeminencia del ascendiente norteamericano en la región abortó de raíz tales veleidades hispanistas.

No obstante, España continuó buscando amigos en la región y consiguió que seis países votaran en contra de la resolución de la AG de la ONU de 12 diciembre de 1946 en la que, a propuesta de México, se recomendaba la retirada de todos los embajadores acreditados en España. Los únicos votos negativos fueron latinoamericanos (Argentina, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Ecuador y Perú) y otros tres países de 1 región se abstuvieron (Colombia, Cuba y Honduras). En la práctica, sólo mantuvieron los embajadores Argentina y la República Dominicana, pero a partir de entonces, poco a poco, las relaciones españolas con América Latina fueron avanzando en paralelo a una política de acercamiento a Estados Unidos. En 1953 sólo México y Guatemala continuaban sin reanudar las relaciones diplomáticas. Aquel mismo año, España firmó los acuerdos con Estados Unidos y el Concordato con la Santa Sede, los cuales otorgaron al régimen una carta de legitimidad frente a la Comunidad Internacional y le permitieron presentarse como parte del bloque occidental. Dos años más tarde, en diciembre de 1955, España ingresó en la Organización de Naciones Unidas.<sup>15</sup> En adelante, las relaciones bilaterales con la mayoría de países latinoamericanos mantuvieron mayor estabilidad, en aplicación de los principios de no discriminación ni injerencias en los asuntos internos de la doctrina Estrada,<sup>16</sup> aunque manteniendo un bajo perfil político.

El 12 de octubre de 1953 el ministro de Exteriores, Alberto Martín Artajo, enunció la propuesta de constituir una «Comunidad Hispánica de Naciones más estructurada, que permitiera una actitud concertada de este conjunto de pueblos ante sus problemas de orden

---

<sup>15</sup> Se consiguió tras el acuerdo de las grandes potencias para abrir la puerta a un conjunto de nuevos miembros que mantuvieran un equilibrio geoestratégico, Este-Oeste, con España ya alineada en el bloque occidental. Previamente había sido admitida en algunos organismos especializados como la UNESCO, la FAO y la OMS. A pesar de que dichos éxitos del régimen deben interpretarse en el contexto de la política de satelización de las grandes potencias durante la guerra fría, no deben olvidarse los méritos del ministro Alberto Martín Artajo nombrado en 1945, que se esforzó en establecer un diálogo con las potencias occidentales.

<sup>16</sup> Ni siquiera se rompió con Cuba tras el triunfo de la revolución castrista en 1959.

internacional».<sup>17</sup> Esa construcción de una nueva fraternidad se centró en las relaciones culturales y a partir de entonces el Instituto de Cultura Hispánica (ICH) cobró nuevo vigor como instrumento de cooperación hispano-americana<sup>18</sup> acometiendo la tarea de iniciar un «segundo tiempo» de la acción española hacia Iberoamérica, según palabras del por entonces director del citado organismo, Sánchez Bella.<sup>19</sup> Por ello el ICH reforzó su política de atracción de estudiantes mediante becas e incrementó las publicaciones españolas distribuidas en el continente, procedimiento con el cual trataba de aumentar el prestigio de la cultura española.<sup>20</sup> Otro de los mecanismos incorporado desde principios de la década fue la celebración de congresos mediante los cuales se establecían vínculos y se pretendían conseguir contactos con personajes prestigiosos en diferentes países latinoamericanos. Sin embargo, la ideología del régimen dictatorial determinó que el reclutamiento de dichos contactos se concretara en individuos procedentes de la sociedad más conservadora y, por tanto, no contemplara una pluralidad representativa del conjunto de la sociedad latinoamericana.<sup>21</sup>

La renovación gubernamental de 1957 llevó al Ministerio de Asuntos Exteriores a Fernando María Castiella como parte del equipo de tecnócratas que pretendían una modernización y una apertura del régimen sin socavar las bases autoritarias del mismo. Este difícil equilibrio entre luces y sombras terminó naufragando, debido al inmovilismo de la dictadura<sup>22</sup> y a partir de 1969 hubo un retroceso en la apertura del régimen. La política interior condicionó el

---

<sup>17</sup> DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA, L., 1998, *op. cit.*, p. 191.

<sup>18</sup> Como señalan DEL ARENAL, C. y A. NÁJERA, 1992, *op. cit.*, p. 121, el ICH fue concebido con finalidad estrictamente cultural, con competencias mucho menores que el extinto Consejo de Hispanidad, pero ello no fue óbice para su instrumentalización al servicio del régimen.

<sup>19</sup> DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA, L., 1998, *op. cit.*, p. 193, según señala este autor, el «primer tiempo» se había centrado en lograr amigos que propiciaran el desbloqueo internacional. En el segundo, «Se pensaba que obtener el respaldo de sectores influyentes de la opinión iberoamericana supondría un medio indirecto para llevar al gobierno norteamericano a una actitud más tolerante hacia el régimen español», p. 125.

<sup>20</sup> Señala PIÑOL, J. L., en «España y Latinoamérica: el periodo Suárez (1976-1980)», *Afers Internaciona*l, núm. 0, 1982, pp. 9-39, p. 11, que se pasó «de unos 5.000 millones de dólares en 1959 a 12.000 millones de dólares en 1969», lo cual superaba la asistencia técnica recibida por España en dicho periodo.

<sup>21</sup> Señala MUJAL-LEÓN, E., «Iberoamérica en la nueva política exterior de España», en Realidades y posibilidades de las relaciones entre España y América en los ochenta, ICI, 1986, pp. 135-154, que «para el régimen franquista, los lazos con América Latina (como casi toda su política exterior) eran esencialmente defensivos dirigidos a reafirmar modelos y valores tradicionales, mientras aquellos opositores que presionaban por una democratización eran marginados», p. 137.

<sup>22</sup> TIERNO GALVÁN, E., p. 67, en «Política Internacional», en UU. AA., España, perspectiva 1970, Guadiana, Madrid, 1970.

desarrollo de la política exterior, la cual trató de eludir el componente político, concentrándose en la vertiente económica.<sup>23</sup> Tras el asesinato de Carrero Blanco en diciembre 1973 la política exterior se desvaneció limitándose a una autodefensa frente al creciente rechazo y aislamiento exterior provocado por el endurecimiento de la dictadura, ya en plena fase de desintegración.

Durante toda la dictadura, las relaciones con América Latina estuvieron instrumentalizadas por un objetivo de sustitución<sup>24</sup> respecto a la ausencia o dificultad de relaciones con el resto de la comunidad internacional, y especialmente con Europa y Estados Unidos. Por tanto, era una política al servicio de otros intereses de la política exterior española, o bien del exclusivo interés del régimen en perpetuarse. Como señala DEL ARENAL, C., el carácter totalitario del régimen impedía «una política iberoamericana realista, coherente con los intereses nacionales, y solidaria en la democracia y el desarrollo con los países iberoamericanos»,<sup>25</sup> por ello uno de los imperativos de la monarquía parlamentaria institucionalizada por la Constitución de 1978 fue construir una nueva política exterior que, apoyada en nuevos valores, permitiera una defensa eficaz del interés nacional y que España ocupase un lugar en la comunidad internacional.

### b) América Latina en el periodo de transición

El éxito de la transición política española pronto se reveló como una de las principales bazas de la diplomacia española para adquirir un papel influyente en la región.<sup>26</sup> Este planteamiento ya floreció en la época del gobierno centrista de transición liderado por Adolfo Suárez, el cual realizó varios viajes a la región, al igual que el ministro de exteriores Marcelino Oreja y el propio Jefe del Estado, S. M. Juan Carlos I.<sup>27</sup> Aunque el resultado de las visitas fue desigual

<sup>23</sup> DEL ARENAL, C., 1994, *op. cit.*, p. 52, señala esta postura pragmática que trató de mantener Laureano López Rodó entre 1969 y 1973, hasta su cese, coincidiendo con un empeoramiento de la situación interna del régimen.

<sup>24</sup> MORÁN, P., p. 13, en Una Política Exterior para España, Planeta, colección «DOCUMENTO», núm. 27, 1980, pp. 398.

<sup>25</sup> DEL ARENAL, C., 1994 *op. cit.*, p. 59.

<sup>26</sup> POLLACK, B., 1987, *op. cit.*, p. 40, «It is the strengthening of democracy in Latin America, and support for the internal forces with struggle for the replacement of authoritarian/military regimes there, where the present Spanish political class sees a relevant role to play».

<sup>27</sup> PIÑOL, J., 1982, *op. cit.*, apunta que en dicha época «Uno de los problemas más graves de las relaciones hispanoamericanas es la superabundancia, por parte española, de personas que toman decisiones al respecto, complicando la situación con personalismos y luchas de poder».

y para algunos observadores poco coherente con la política que correspondería a un gobierno conservador,<sup>28</sup> dicha política tuvo la valía de permitir «la normalización y renovación de las relaciones con los países iberoamericanos, introduciendo una nueva imagen democrática de España en la región».<sup>29</sup> Gracias a ello, España participó en diversas iniciativas latinoamericanas para la coordinación de posturas en organismos internacionales financieros y no financieros, tales como el Grupo del Banco Mundial o la Organización Internacional de Trabajadores y adquirió condición de observador en organismos regionales como la CEPAL o el Pacto Andino, una aspiración largamente anhelada durante el periodo franquista.<sup>30</sup> Con ello y con algo de retórica en favor de algunas reivindicaciones tercermundistas, España trató de conjugar su decidida vocación occidental con una simpatía por los intereses latinoamericanos, justificada más en su especial relación histórica que en un alineamiento político o en la existencia de vitales intereses económicos.

Suárez dio a conocer las líneas básicas de su política iberoamericana durante su primer viaje a México, en abril del 1977. Ésta se asentaba en tres ideas maestras: la idea de «vínculo» en referencia a las raíces histórico-culturales comunes, la idea de «puente» entre América y Europa y el acompañamiento de España a los procesos de «integración regional» latinoamericana en curso. Señala DEL ARENAL, C. cómo estas líneas fueron más un deseo que una realidad pues tropezaron «con la falta de experiencia democrática en materia de política exterior y con las dificultades inherentes a la propia situación política española».<sup>31</sup> Durante esta primera época de la transición, resurgió la idea de una comunidad hispánica de naciones muy vinculada a la figura del propio monarca español y respaldándose en su

---

<sup>28</sup> MESA, R., *op. cit*, p. 59, señala como la visita de Suárez a Cuba en 1978 y la aceptación de la invitación de Castro para asistir a la cumbre de los Países No-Alineados en septiembre de 1979 causó sorpresa entre la derecha y no fue valorada por la izquierda. DEL ARENAL, C., 1994, *op. cit*, p. 101, denuncia la utilización de la política iberoamericana por Suárez como instrumento de legitimación interna y dar imagen «protagonista y progresista».

<sup>29</sup> DEL ARENAL, C. «Las relac. ...», *op. cit*, p. 7.

<sup>30</sup> Tanto CASTIELLA, F. M. como G. GREGORIO LÓPEZ BRAVO habían intentado sucesivamente desde la cartera de Exteriores el acercamiento a los citados organismos, logrando sólo la constitución de una comisión mixta con el Acuerdo de Cartagena.

<sup>31</sup> DEL ARENAL, C., 1994, *op. cit*, p. 100.

prestigio al haber sido artífice del proceso de democratización,<sup>32</sup> identificándolo en suma con los nuevos valores democráticos. El Rey Juan Carlos I ya se refirió entonces a la Comunidad Iberoamericana de naciones y ese elemento se repitió reiteradamente en todos los viajes de la Corona al continente americano, siempre ligado a los principios de paz, justicia, democracia y derechos humanos, en el marco de una cooperación en interés mutuo.

Durante el breve período del gobierno de Leopoldo Calvo Sotelo, azuzado por las dificultades internas del partido gobernante junto a trasnochados intentos golpistas, la política exterior española se centró en la integración en la OTAN, como corolario de una decidida vocación atlantista; por tanto, América Latina quedó relegada a un plano secundario.<sup>33</sup> Durante el conflicto de las Malvinas sin embargo, la postura del gobierno español, que calificó la controversia como un problema de descolonización, se apartó del compacto cierre de filas en torno a su aliado adoptado por los miembros de la OTAN y la CE, lo cual, como señala VIÑAS, A. no dejaba de comportar cierto riesgo.<sup>34</sup> Lo mismo se puede decir de la oferta del monarca español para ejercer sus buenos oficios entre las partes, que fue declinada.

En el ínterin, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), apadrinado por los socialdemócratas alemanes de Willy Brandt, se introdujo en la región, dispensando vehemente entusiasmo a las insurrecciones populares en Centroamérica y, muy especialmente, a la triunfante revolución sandinista. Felipe González, en calidad de jefe del Comité de la Defensa de la Revolución Sandinista y vicepresidente de la Internacional socialista, encarnó el apoyo europeo al proceso durante los primeros años.<sup>35</sup> Sin embargo, a medida que se afianzaba el liderazgo de González al frente del partido y aumentaban las

---

<sup>32</sup> MORÁN, F., 1980, *op. cit.* Esta visión fue subrayada en el discurso del propio monarca al serle concedido el premio Simón Bolívar en 1983: «Nuestro futuro no se apoya ni en la nostalgia ni el rechazo del pasado, sino en una profunda solidaridad con los pueblos de este continente, que nos hacen vivir muy de cerca sus problemas más acuciantes, sean los de su independencia política y económica, los de su desarrollo, o los derivados de sus ansias de mayor justicia social», *El País*, 26 de julio de 1983.

<sup>33</sup> Según el mismo autor, *ibid*, p. 8, «Calvo Sotelo lo que hace es dar coherencia al proyecto conservador en materia de política exterior».

<sup>34</sup> VIÑAS, A., 1992, *op. cit.*, p. 6, el autor resalta además la postura adoptada en la ONU y el Consejo de Europa donde España se abstuvo en las resoluciones de condena a Argentina. Otros autores, como MUJAL-LEÓN, E., 1986, *op. cit.*, ven en dicha actitud «la confirmación de un gobierno paralizado por los sucesos internacionales», pp. 139.

perspectivas de alcanzar el poder, se moderaron los discursos y se orientó el enfoque del conflicto hacia la negociación. Al igual que se había hecho previamente en España, la Internacional Socialista intentó favorecer la moderación de la izquierda latinoamericana proyectando la «influencia del PSOE en la élite política de Latinoamérica».<sup>36</sup>

### c) Las políticas de los gobiernos socialistas

El primer gobierno socialista constituido en 1982, hubo de emplearse a fondo en las negociaciones para la integración en las Comunidades Europeas y además justificar ante sus electores las razones del giro de 180º en su posición sobre la entrada de España en la Alianza Atlántica.<sup>37</sup> No obstante, tras la culminación en 1986 del proceso de adhesión a la CE y la clarificación de sus relaciones con la OTAN, América Latina ocupaba el tercer lugar de la agenda exterior del nuevo ejecutivo socialista.<sup>38</sup> Aunque los dos primeros fueron el eje central de la acción exterior, especialmente en los primeros años, América Latina nunca desapareció de sus prioridades en la medida en que, como veremos en un capítulo posterior, España trató de hacer valer sus vínculos latinoamericanos para presentarse ante sus futuros socios con el empaque de una potencia media.<sup>39</sup> En su programa de política exterior las propuestas socialistas se centraron en: la consolidación de los valores y sistemas democráticos, el respeto a la legalidad y los derechos humanos. Todo ello estaba claramente inspirado en el deseo de proyectar al exterior la imagen de una España renovada.

Entretanto, América Latina comenzó a superar el panorama desolador que la región presentaba al iniciar la década, dando principio a una transformación democratizadora.

---

<sup>35</sup> MUJAL-LEÓN, E., 1986, *op. cit.*, p. 140.

<sup>36</sup> GRUGEL, J., en ROY, J.-MARCH, J. A., 1998, *op. cit.*, p. 112.

<sup>37</sup> Desde la oposición el partido socialista hizo una enconada campaña en contra de la adhesión al tratado del Atlántico Norte, lo cual le costó la convocatoria de un referéndum tras alcanzar el poder en justificar la permanencia e integración en la organización.

<sup>38</sup> Señala DEL ARENAL, C., 1994, *op. cit.*, p. 87, como «A finales de 1988, en consecuencia, se abre una nueva etapa en las relaciones internacionales de España, en la que el Gobierno socialista se encuentra en condición de desarrollar una acción exterior coherente y eficaz, acorde con sus intereses nacionales y su condición de potencia media».

<sup>39</sup> PIÑOL, J. L., en «Los condicionantes de la acción exterior de España respecto a Latinoamérica (1976-1991)», en Afers Internacionals, núm. 23-24, 1992 pp. 6-16, destaca que «Madrid comprende perfectamente que una potenciación de su proyección política en Latinoamérica y un aumento de su actuación económica en la zona servirán para incrementar, al menos a pequeña escala, su influencia mundial y especialmente en la Comunidad Europea y convertirse en potencia media».

España pronto mostró su apoyo a los procesos políticos abiertos en Argentina, Brasil y Uruguay, siendo el primer país externo a la región que dio soporte a la iniciativa de diálogo para la paz iniciada en Contadora.<sup>40</sup> Esto último, junto a las claras manifestaciones de simpatía hacia el gobierno sandinista, situaba a España en una postura disidente frente a la política de injerencia armada indirecta practicada sin tapujos por parte de la administración norteamericana que encabezaba el republicano Ronald Reagan.<sup>41</sup> Las primeras aproximaciones al proceso estuvieron imbuidas de cierto protagonismo (como, por ejemplo, el ofrecimiento de mediación en la resolución del conflicto centroamericano) debido a lo cual tuvieron desigual acogida en la región, oscilando entre el rechazo mexicano y el decidido apoyo colombiano.<sup>42</sup> Además, el inicial soporte de los socialistas al gobierno sandinista se vio con recelo por parte de otros gobiernos conservadores de la región.

Pero a partir de abril de 1983, en que España hizo la declaración de apoyo a la iniciativa regional nacida en Contadora y se pronunció en favor de una solución negociada entre los países de la región, sin intervención exterior, su posición fue menos discutida y su voz quedó reforzada ante sus futuros colegas comunitarios.<sup>43</sup> Así, España junto a Portugal fueron asociados al proceso de diálogo político entre la Comunidad Europea y los países centroamericanos apoyados por el grupo de Contadora<sup>44</sup> y en lo sucesivo los representantes españoles fueron activos defensores de los postulados regionales frente al intervencionismo belicista sostenido por la Administración Reagan. El gobierno español trató de jugar un papel destacado en el inicio y desarrollo del proceso de diálogo interregional entre la CE y América Central, con la participación decidida de Felipe González y su primer ministro de Asuntos Exteriores, Fernando Morán, que abogaron por la asunción de una actitud de distanciamiento

---

<sup>40</sup> DEL ARENAL, C., 1994, *op. cit.*, p. 92, afirma que «la democracia y los derechos humanos no serán, por tanto, un simple elemento ornamental en la proyección española en Iberoamérica, sino un aspecto sustancial de esa acción, «sin el cual es difícil entender muchos aspectos de la misma».

<sup>41</sup> VIÑAS, A., 1992, *op. cit.*, p. 8.

<sup>42</sup> México veía con desagrado el intervencionismo español como ejemplo de una injerencia extranjera; en cambio las buenas relaciones de Felipe González con Belisario Betancourt le permitieron contar con el apoyo activo de Colombia.

<sup>43</sup> DEL ARENAL, C., «Las relac. ...», *op. cit.*, pp. 19-22.

<sup>44</sup> Véase capítulo 6.

frente a la política estadounidense.<sup>45</sup> Sin embargo, la política hegemónica practicada por el ejecutivo norteamericano coartó la actuación española en la región, en la medida en que se debían salvaguardar los intereses de la gran potencia aliada,<sup>46</sup> lo cual no obstante para que España fuera el único miembro de la CE que votó en contra de la intervención militar de EE.UU. en Panamá de 1989, aliándose con el resto de países iberoamericanos.

A partir de 1986, una vez verificado el ingreso en la CE, la política hacia América Latina cobró nuevos bríos y el gobierno se concentró en impulsar las relaciones económicas e iniciar la construcción de una política de cooperación internacional, prácticamente inexistente hasta entonces, comenzando por el establecimiento de una estructura institucional adecuada.<sup>47</sup> En ese camino, la clara orientación de la SECIPI y el papel central otorgado al ICI dentro de la agencia ejecutora (AEI) pusieron de relieve que América Latina constituía el eje central de dicha política. Las directrices de la política americanista se tradujeron en cuatro líneas expuestas por el director del ICI, Luis Yáñez-Barnuevo:<sup>48</sup>

- Apoyo a la democratización
- Promoción de la cooperación científico-técnica
- Aumento y mejora de los contactos culturales y educativos
- Cooperación económica

En el desarrollo de la política de apoyo a la democracia no se adoptó, sin embargo, una postura de ataque frontal a las dictaduras o regímenes autoritarios que pudiera afectar a las relaciones bilaterales, pero sí se intensificaron los vínculos con aquellos países claramente decantados hacia procesos democráticos como Argentina, Uruguay o Brasil.<sup>49</sup> Éstos resultaban ser, además, junto con México y Venezuela, los principales socios económicos e

---

<sup>45</sup> POLLACK, *op. cit.*, p. 74, señala que: «El apoyo político a Contadora fue total y también rotundo el rechazo de las interferencias norteamericanas en la zona».

<sup>46</sup> DEL ARENAL, C., 1994, *op. cit.*, p. 16, a pesar de las diferencias de planteamiento, el mismo ministro Morán se encargó de aclarar que «España no estaba dispuesta en enfadarse con los Estados Unidos en la política que nuestro país pudiera realizar con Iberoamérica», citando declaraciones recogidas en *El País*, 31 de enero de 1983.

<sup>47</sup> Véase *supra*, capítulo 4.

<sup>48</sup> YÁÑEZ-BARNUEVO, L., «Las relaciones con Iberoamérica en el horizonte 92», en *Estudios Internacionales*, SEI, Madrid, 1983, p. 373.

interesantes apuestas de futuro. Con este grupo de países se concertaron en el plano bilateral los nuevos Tratados Generales de Amistad y Cooperación, acompañados de importantes protocolos financieros dotados de generosos préstamos concesionales para la importación. Estos créditos fueron muy apreciados, dado el delicado momento que atravesaba la credibilidad financiera de la región y al tiempo, se dinamizaba la internacionalización de la economía española debilitada en una época de crisis. La cooperación cultural siguió siendo una de los principales pilares de las relaciones de cooperación mediante la reedificación de una nueva política asentada en la infraestructura del desaparecido Instituto de Cultura hispánica. Una apuesta más novedosa fue la iniciativa de crear una red de intercambio de cooperación científica que daría lugar al primer programa de cooperación regional.<sup>50</sup>

En el ámbito regional o multilateral se emprendieron otras iniciativas, que quedaron englobadas en el marco de una rediviva Comunidad Iberoamericana de Naciones, la cual tomó como referencia la conmemoración del Quinto centenario del desembarco colombino en el nuevo continente. Así se crearon las «Comisiones Nacionales para el Descubrimiento de América – Encuentro entre dos mundos», que debían impulsar y coordinar todas las iniciativas relacionadas con el año 1992.<sup>51</sup> Con dicha finalidad se convocaron las conferencias anuales de las comisiones nacionales y sirvieron de paso previo a la convocatoria de la Primera Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en 1991. Esta iniciativa venía a reforzar la idea de Comunidad, incorporando una dimensión política a la cooperación económica y para el Desarrollo y proyectándolas más allá del horizonte del 1992. Justamente, el reconocimiento de la existencia de una Comunidad Iberoamericana y su traducción operativa como un espacio de reflexión y diálogo institucionalizado, fueron señalados por DEL ARENAL, C. como los principales logros conseguidos en la operación.<sup>52</sup>

---

<sup>49</sup> DEL ARENAL, C. y A. NÁJERA, 1992, recogen las palabras de Fernando Morán ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado el 30 de junio de 1983 donde afirmaba: «mantenemos el principio de no-injerencia, pero no el principio de igualdad de trato y de intensidad», p. 230.

<sup>50</sup> El programa CYCIT, como se verá más adelante, punto 5.4.1.

<sup>51</sup> LÓPEZ-GAY, P., «La Cooperación exterior en el marco de la Conmemoración del Quinto Centenario del Descubrimiento de América», Documentación Administrativa, núm. 227/91, pp. 67-64.

<sup>52</sup> DEL ARENAL, C., «El futuro de las Cumbres Iberoamericanas», Meridiano CERI, octubre de 1996, pp. 4-7.

Con la institucionalización de las cumbres, España consiguió culminar una etapa de su política iberoamericana consolidando un espacio de diálogo político hasta entonces inexistente y un foro en el que intercambiar posiciones y buscar una confluencia de intereses entre los miembros de una comunidad heterogénea. En el ámbito político, las cumbres han conseguido algunas declaraciones sobre temas de interés común como la democracia, los derechos humanos, el comercio internacional, la educación, la deuda externa o la integración regional.<sup>53</sup>

Ya en la segunda conferencia se decidió establecer una reunión previa a la Asamblea General de la ONU y los países iberoamericanos han concertado su apoyo a las candidaturas latinas que se han presentado para los puestos no permanentes del Consejo de Seguridad. En general, la cooperación política en el marco de las cumbres ha mantenido un perfil abierto y pragmático, evitando el enfrentamiento ideológico para avanzar en la definición de lo común.<sup>54</sup> Esta constatación no oculta las evidentes limitaciones del actual sistema que, como veremos, precisa de una redefinición que tome nota de otras iniciativas transregionales.<sup>55</sup>

Las aspiraciones de España a presentarse como mediadora de los intereses latinoamericanos ante la CE, tras su incorporación a la acción exterior comunitaria,<sup>56</sup> supuso «la aparición de una nueva dimensión en la política iberoamericana española, con consecuencias importantes

---

<sup>53</sup> Desde la tercera cumbre las conferencias giran alrededor de un tema central objeto de la declaración final. Hasta el momento, estos han sido: 3<sup>a</sup> cumbre de Guadalajara, México, «Un programa para el desarrollo con énfasis en el desarrollo social». 4<sup>a</sup> cumbre de Cartagena de Indias, Colombia, «Comercio e integración como elementos del desarrollo iberoamericano». 5<sup>a</sup> cumbre de San Carlos de Bariloche, Argentina, «La educación como factor de cohesión de la Comunidad Iberoamericana». 6<sup>a</sup> cumbre de Viña del Mar, Chile, «Gobernabilidad para una democracia eficiente y participativa». 7<sup>a</sup> cumbre de Isla Margarita, Venezuela, «Valores éticos de la democracia». 8<sup>a</sup> cumbre de Oporto, Portugal, «Globalización económica e integración», 9<sup>a</sup> cumbre en la Habana, Cuba, «Iberoamérica y la situación financiera internacional en una economía globalizada».

<sup>54</sup> En 1992, IÓN DE LA RIVA advertía de los peligros de una excesiva politización de las cumbres en torno a la «cláusula democrática» con la pregunta retórica: ¿«Cuánta política puede aguantar la Conferencia Iberoamericana?»? p. 171, en las «Cumbres Iberoamericanas», Política Exterior, núm. 28 IV, verano 1992, pp. 168-187.

<sup>55</sup> MALLO, T., en «De las Cumbres Iberoamericanas a la articulación de una Comunidad Iberoamericana de Naciones», Síntesis, núms. 26-27, 1998, pp. señalaba como la II Cumbre de las Américas celebrada en octubre de 1998 y la I Cumbre de la UE con América Latina y el Caribe, de 1999 en Brasil.

<sup>56</sup> Conscientes del rechazo que en determinados círculos latinoamericanos despertaba la noción de «puente» se sustituyó este concepto por la afirmación de la existencia de una doble dimensión complementaria europea y latinoamericana, DEL ARENAL, C. y A. NÁJERA, 1992, *op. cit.*, p. 230. También, GRUGEL, J., en ROY, J.-MARCH, J. A., *op. cit.*, p. 139, señala que «justo antes de entrar en la CE y en el inmediato periodo posterior en particular, España promovió la idea de una relación triangular entre España, América Latina y la Comunidad Europea».

en cuanto a las relaciones bilaterales»;<sup>57</sup> a partir de entonces, España no contaba sólo con sus propias fuerzas y recursos, pues, en la medida en que fuese capaz de aprovechar la complementariedad de su política y las comunitarias, vería aumentada su capacidad de influencia gracias al respaldo de la Comunidad.<sup>58</sup> Como veremos, si bien la acción española tuvo una influencia palpable en el relanzamiento del diálogo interregional, en cambio no se puede decir que la política de cooperación bilateral se haya beneficiado de un efecto multiplicador gracias a las políticas comunitarias. Muy posiblemente ello se deba a la directa vinculación de la ayuda española con los intereses económicos nacionales, a lo cual debe añadirse la escasa coordinación de la política comunitaria de cooperación con la de los Estados miembros.

La internacionalización de la política exterior española abrió otra brecha con su participación en diversas iniciativas de los organismos de la ONU, entre las que destacan la participación en las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz. Aquí también América Latina proporcionó un campo idóneo, ya que, a pesar de que las primeras operaciones en las que participó España fueron en Angola y Namibia, la operación donde asumió mayor protagonismo fue en el Grupo de Observadores de Naciones Unidas para Centroamérica (ONUCA) en 1989, donde fue un general español quien asumió la labor de coordinación para la aplicación del Plan de Paz de Esquipulas II. También se desplegó un gran esfuerzo en las fuerzas de verificación en Haití (ONUVEH) de 1990, en El Salvador (ONUSAL) de 1992 y en Guatemala (MINUGUA) de 1994.<sup>59</sup> Estas iniciativas han tenido un reflejo posterior en la política de cooperación para el desarrollo, una de cuyas prioridades ha sido la contribución a los procesos de pacificación, siendo uno de los aspectos mejor valorados en el último de los informes individuales del CAD.<sup>60</sup>

---

<sup>57</sup> DEL ARENAL, C., (*op. cit.*, p. 33).

<sup>58</sup> DEL ARENAL, C. y A. NÁJERA, 1992, señalan, además, que «con el ingreso en la Comunidad Europea, al poder concertar su política iberoamericana con los doce Estados miembros puede diversificar y reducir los riesgos de su actuación, o no soportarlos en solitario, frente a terceros Estados, como, por ejemplo, respecto de los Estados Unidos», p. 228.

<sup>59</sup> Sobre la participación de España en dichas operaciones, véase YÁÑEZ-BARNUEVO, J. A., «España, la ONU y la participación de Centroamérica», SÍNTESIS, núm. 27-28, pp. 1998.

<sup>60</sup> Véase *supra*, capítulo 4.

#### **d) Aspectos recientes de la política exterior española hacia América Latina**

Pasados los primeros años de la década de los noventa, América Latina perdió protagonismo en la política exterior española. Muchos factores contribuyeron a ello: los cambios producidos en el contexto europeo son quizás los más destacables, pero no los únicos. Podemos citar la ampliación de la Comunidad y la apertura hacia el Este como parte del proceso de construcción europea, que obligó y continuará exigiendo una renegociación del equilibrio de poderes en el seno de las instituciones comunitarias en un futuro próximo. Pero, además, la explosión de conflictos nacionalistas en los Balcanes proyectó la sombra de la guerra en Europa después de cuatro décadas de tregua basada en la política de disuasión. Junto a ello, el recrudecimiento de los conflictos en África Central, la inestabilidad en amplias zonas del Magreb y los altibajos del proceso de Paz en Oriente Medio han venido centrando la actualidad internacional, así como las sacudidas internas del gigante ex soviético.

Tampoco fue ajeno el clima de crispación política interno que acompañó al último gobierno socialista y eclipsó las relaciones interregionales tras los fastos de 1992. En mayo de 1996 el nuevo ejecutivo conservador tomó el relevo, aunque su escasa ventaja le obligó a pactar con las fuerzas nacionalistas vascas y catalanas, recortando así su margen de maniobra. La cartera de Exteriores recayó en Abel Matutes, buen conocedor de los entresijos comunitarios por su larga etapa de comisario europeo con diversas responsabilidades, entre las cuales se contaron durante un periodo las relaciones con América Latina. Gracias a ello, lograron reconducirse los primeros tropiezos del jefe del ejecutivo, José María Aznar, en el tratamiento de las relaciones con Cuba, que condujeron a una mini crisis diplomática. Aunque en el ámbito latinoamericano Aznar no supo entrar con buen pie, se le debe reconocer un éxito notable en la propuesta de cumbre euro-latinoamericana, que fue inmediatamente secundada por Francia. Esto, al margen de los resultados concretos, supone un relanzamiento del diálogo interregional suspendido desde principios de los ochenta<sup>61</sup> en el que España no debería dejarse de ejercer la iniciativa.

---

<sup>61</sup> Véase capítulo 6 punto 2.

Durante su primer año de gobierno el jefe del ejecutivo, con una mayoría parlamentaria insuficiente, se empleó a fondo en los asuntos internos, para consolidar sus alianzas y afianzar el relevo. A partir de la segunda mitad de la legislatura, tras confirmar la incorporación de España al proceso de integración en la zona euro, las relaciones exteriores adquirieron mayor peso. Aznar quiso contrarrestar las acusaciones de la oposición en el sentido de una perdida del papel internacional de España con un impulso a su política exterior. Ya desde el primer año, el presidente organizó mini-giras periódicas a la región, lo cual le ha llevado a visitar todos los países latinoamericanos. También los miembros de la casa real, el ministro de Asuntos Exteriores, otros integrantes del ejecutivo e incluso la esposa del presidente han mantenido una presencia continua en el continente de delegaciones españolas.

En el escenario de la Comunidad Iberoamericana, las dos primeras cumbres en las que participó el gobierno conservador mantuvieron un bajo perfil que hizo temer por el agotamiento del sistema, faltó de nuevos objetivos. Sin embargo, en la VIII Cumbre Iberoamericana de Oporto en 1998, se abrieron las puertas a una mayor institucionalización de las conferencias mediante la creación de una secretaría permanente para la coordinación de los programas de cooperación y la organización de las cumbres. Era una iniciativa española que se concretó en la siguiente cumbre celebrada en La Habana.<sup>62</sup> Este ambiente de sintonía se vio turbado por los acontecimientos sucedidos a raíz de la solicitud de extradición por parte de la judicatura española del ex dictador chileno, general Pinochet, solicitud que fue atendida parcialmente por la justicia británica. La actitud de ambigua neutralidad del gobierno en relación con las iniciativas de la judicatura no fue bien recibida por el ejecutivo chileno que decidió no acudir a la cumbre y fue secundado por Argentina. Tampoco acudieron los jefes de gobierno de El Salvador, Costa Rica y Nicaragua en actitud de denuncia ante la ausencia de cambios democratizadores en el régimen centrista. Esta coincidencia convirtió a Aznar y Castro en aliados con el objeto de salvar la cumbre y evitar el deterioro del sistema de conferencias. La actitud conciliadora que mostraron los gobiernos de Portugal, Brasil y, sobre

todo, México despejó el peligro de una polarización que pusiera en peligro el proceso, sin embargo no disipa las dudas respeto a su trascendencia. La dinamización del proceso dependerá sobre todo de la capacidad de iniciativas que respondan a un interés compartido y no se limiten a alimentar protagonismos particulares.

Al margen de lo que se puede seguir avanzando en la consolidación de los programas multilaterales de cooperación, las cumbres deberán ofrecer un interés político en sí mismo que justifique el despliegue diplomático y mediático que conllevan para todos los participantes. Como se ha venido señalando, existe un sensación de agotamiento<sup>63</sup> que ha tratado de soslayarse mediante la flexibilización del procedimiento, «fomentando los encuentros multilaterales y eliminando los aspectos protocolarios»,<sup>64</sup> lo cual permite dedicar gran parte del tiempo a la solución de asuntos bi o multilaterales entre las partes. Esto puede proporcionar alicientes a los asistentes, pero no contribuye a dar solidez al proyecto, ni a evitar el peligro de que las exigencias de las políticas exteriores nacionales interfieran<sup>65</sup> y releguen las cumbres a meros instrumentos secundarios. Conseguir que todos los participantes lleguen a otorgar una alta prioridad al proceso de cooperación iberoamericano requerirá que éste integre plenamente la dimensión euro-americana y la compleja red de interrelaciones entre ambos hemisferios, lo cual conduce ineludiblemente a una reforma<sup>66</sup> inminente.

### **5.1.2. Las relaciones económicas con América Latina**

Como se ha venido apuntando, una de las dificultades para fortalecer la dimensión latinoamericana de la política exterior española ha sido la escasa entidad de las relaciones económicas. Se partía de una situación exigua debida fundamentalmente al subdesarrollo y

---

<sup>62</sup> La sede de dicho organismo se ha situado en Madrid, cumpliéndose así las aspiraciones españolas. Véase punto 5.2.2. d).

<sup>63</sup> MALLO, T., 1998, *op. cit.*, DEL ARENAL, C., «las cumbres iberoamericanas de jefes de Estado y de Gobierno y las relaciones entre España e Iberoamérica», pp. 247-269 o GARCÍA PEREZ, R., «Las interferencias nacionales a la creación de un espacio político común iberoamericano», pp. 311-320, ambos en Iberoamérica ante los procesos de integración. Actas de las VIII Jornadas de la AEPDIRI, Universidad de Cáceres y BOE, Madrid, 2000.

<sup>64</sup> GARCÍA PEREZ, R., 2000, *op. cit.*, p. 213.

<sup>65</sup> *Ibid.*, p. 320.

aislamiento de la economía española pero, además, el proceso de apertura de ésta se volcó en el ámbito europeo, por lo que América Latina quedó sólo como un mercado marginal. Sin embargo, los gobiernos españoles nunca dejaron de considerar a Latinoamérica como un importante destino para la proyección económica internacional y no faltaron las iniciativas para fomentar y fortalecer los lazos, con especial atención a la vinculación del sector privado. A pesar de ello, el factor fundamental para el desarrollo de las relaciones ha estado básicamente condicionado «por la situación económica y financiera puntual de ambas áreas, así como en la coyuntura internacional imperante en cada momento y en las oportunidades de negocio detectadas por los operadores privados en las orillas del Atlántico».<sup>67</sup>

En este contexto, la cooperación para el desarrollo actuó frecuentemente como un instrumento privilegiado de la política comercial, no sólo por su utilidad para el fomento de exportaciones sino también como vía de penetración de las empresas españolas en la región, gracias a lo cual Latinoamérica durante los últimos años ha llegado a convertirse en el principal destinatario de las inversiones extranjeras directas procedentes de España.

#### a) Relaciones económicas tras la guerra civil

Las relaciones económicas de España con América Latina antes de la guerra civil no eran ya muy boyantes, pues se vieron deterioradas por las consecuencias negativas que tuvo la gran crisis mundial de 1929. Tras la guerra civil, la economía española quedó destruida y hubo de desarrollarse en un aislamiento internacional que la sumió en una parálisis durante casi dos décadas. La cooperación procedente de la República Argentina proporcionó alimentos básicos a crédito durante los primeros años, hasta que la deuda alcanzó tal volumen que fue interrumpida. En octubre de 1946 se firmó un acuerdo comercial con aquel país esperando que cundiría el ejemplo y otros Estados latinoamericanos estarían dispuestos a abrir las negociaciones.<sup>68</sup> Sin embargo, para ello hubo que esperar a los años cincuenta y «solo en

---

<sup>66</sup> DEL ARENAL, C., 2000, *op. cit.*, p. 313.

<sup>67</sup> RAMOS RESA, M. P., «Relaciones económicas y comerciales entre España e Iberoamérica», *Boletín Económico de ICE*, 2534 del 24 de febrero al 2 de marzo de 1997, pp. 13-19.

<sup>68</sup> DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA, L., 1998, *op. cit.*, p. 185, señala que las negociaciones se enmarcaban en un plano más amplio para superar el aislamiento político y económico de España. El convenio de 30 de octubre

1954 se recuperó el nivel de intercambio del año 1935, que ya de por sí era muy inferior al máximo alcanzado en 1930».<sup>69</sup> Durante 1953 se celebraron en diferentes ciudades españolas varias reuniones del I Congreso Iberoamericano de Cooperación Económica y posteriormente se creó un Instituto Iberoamericano de Cooperación Económica.

Ya a finales de los años cincuenta, España vivió un periodo de expansión económica importante propiciado por la tímida apertura hacia el exterior tras los acuerdos con Estados Unidos. Esta política expansiva fue impulsada tras la asunción de las carteras de Economía y Exteriores por los tecnócratas del Opus Dei, al frente de los cuales estaba Laureano López Rodó, que asumió la dirección del primer Plan de Estabilización 1959-1961 bajo la supervisión del FMI y el BIRD. El programa debía sentar las bases para un posterior periodo de crecimiento que se diseñó a través de los subsiguientes Planes de Desarrollo.<sup>70</sup> A pesar de la limitada realización de muchas de las previsiones, la moderada apertura hacia el exterior dinamizó notablemente el crecimiento de la producción española y propició una tendencia al alza de las exportaciones hacia Iberoamérica, que llegaron a suponer casi un 13% del total en 1970. Por otra parte, las inversiones extranjeras en América Latina significaron más del 40% del conjunto de inversión en el extranjero, aunque se trataba de magnitudes muy modestas que se correspondían con la escasa talla de la economía española.

Esta evolución favorable hizo concebir grandes esperanzas manifestadas en sucesivas reuniones de la Asamblea de Comercio Iberoamericano. En su seno se discutieron, por ejemplo, las «diversas fórmulas posibles para una intensificación de las relaciones económicas entre España e Iberoamérica (acuerdos comerciales a largo plazo, negociaciones en el marco del GATT, vinculación directa de España a los sistemas de integración latinoamericanos)». <sup>71</sup> Durante la segunda mitad de la década, España realizó diversas

---

de 1946 concedía a España 350 millones de pesos en créditos, pero se interrumpió en 1949 ante la imposibilidad de ofrecer una garantía en oro y divisas.

<sup>69</sup> TAMAMES, R., p. 137, «Las relaciones económicas entre España e Iberoamérica. Hacia una entendimiento global», *Información Comercial Española*, núm. 433, 1969, pp. 137-175.

<sup>70</sup> El primero 1964-1967, el segundo, 1969-1971, y el tercero 1972-1975.

<sup>71</sup> TAMAMES, R., 1969, *op. cit.* p. 159, de las tres posibilidades mencionadas este autor se mostraba partidario de la última, a pesar de reconocer la evidente dificultad para compatibilizar dicha vinculación con la integración en el espacio económico comunitario, por lo que recomendaba limitar ambos a la fórmula de zona de libre

aportaciones a organismos regionales financieros tales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). También impulsó propuestas como la creación de una Unión de Pagos similar a la establecida en Europa. Estas iniciativas no tuvieron más trascendencia y en cambio sí tuvo efecto el acercamiento a Europa, aunque de forma restringida, dados los condicionantes políticos que suponía la pervivencia de la dictadura.

---

comercio y no integrarse en la Unión Aduanera, p. 171. A la vista de la dinámica subsiguiente del proceso de construcción europea, tal opción habría significado una limitación incompatible con la integración regional.

### b) Consecuencias del tratado preferencial con la CEE

En 1970 España suscribió el primer Acuerdo comercial preferencial con la CEE, lo cual supuso un incremento notable de sus exportaciones hacia los países vecinos y por tanto un descenso del porcentaje correspondiente a América Latina. Sin embargo, López Rodó, nombrado ministro de Asuntos Exteriores en 1973, junto a su equipo trató de fortalecer la estructura económica nacional, buscando repetidamente, sin éxito, conseguir alguna forma de vinculación con organismos regionales latinoamericanas como la ALALC y el Pacto Andino. Entre los escasos frutos obtenidos se cuentan la organización de la Conferencia Iberoamericana de Ministros de Planificación y Desarrollo de 1973 en Madrid (patrocinada por la CEPAL), donde se aprobó la Carta Magna del Desarrollo económico y social de los países iberoamericanos.<sup>72</sup> Ese mismo año se celebraron las Primeras Jornadas Hispano-andinas de Cooperación Económica y Técnica y se firmó un convenio de cooperación financiera entre España y la Corporación Andina de Fomento.

Por otra parte, en 1974 España obtuvo el ingreso en la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo y en el Banco Interamericano de Desarrollo. Pero, para entonces, la crisis internacional provocada por la subida de los precios del petróleo y la propia inestabilidad interna en los estertores del franquismo congeló cualquier iniciativa hasta la muerte del dictador, en noviembre de 1975. Durante estos años las exportaciones españolas hacia América Latina se duplicaron. Ahora bien, el conjunto de la exportación española se incrementó aún en mayor proporción a favor de los países europeos, de manera que el porcentaje que representaba AL descendió desde 11,3% de 1970 al 7,4% en 1977.<sup>73</sup> Ya en 1976, pero aún en un periodo predemocrático, se puso en funcionamiento el Fondo de Ayuda al Desarrollo cuya finalidad principal era el fomento de las exportaciones, si bien se definía como instrumento de cooperación económica.<sup>74</sup>

---

<sup>72</sup> Según ENRICH, S., en Historia diplomática entre España e Iberoamérica en el contexto de las relaciones internacionales, Ed. Cultura Hispánica ICI, Madrid, 1989, p. 348, «la celebración de la conferencia abrió una nueva dinámica en el campo de la cooperación de España con Iberoamérica, desde una perspectiva más amplia, de alcance multinacional», p. 168.

<sup>73</sup> RUIZ LIGERO, A., «Las relaciones económicas y comerciales con Iberoamérica», Información Comercial Española, núm. 538-539, pp. 162-171.

<sup>74</sup> Véase capítulo 3.

En realidad, el FAD debe encajarse en un proceso más amplio que tuvo su continuidad en el Programa de Medidas de Apoyo a la Exportación aprobado por el gobierno en marzo de 1978 y que ponía especial énfasis en Iberoamérica. El objetivo era incrementar el grado de integración e interdependencia entre Iberoamérica y España durante ese periodo de transición, clave antes de la entrada de España como miembro de pleno derecho en la Comunidad Económica Europea.<sup>75</sup> Para ello se incrementaron considerablemente el número de oficinas comerciales y se reforzó la política de misiones y la presencia en ferias y exposiciones. Como consecuencia de la transformación económica experimentada por la economía española, el FMI excluyó al país de la lista de posibles receptores de préstamos concesionarios en 1978 y aquel mismo año dicho organismo, a propuesta de Venezuela, aceptó a España como cabeza del grupo del Área Norte de América Latina en el Comité Directivo, incluyendo el del Banco Mundial. En 1979 España fue admitida como miembro de pleno derecho en la CEPAL y adquirió estatuto de observador en la OEA y el Pacto Andino.

A partir de 1975 y hasta 1981 las relaciones comerciales entre España y América Latina se incrementaron recuperando con creces los niveles anteriores a la firma del tratado comercial con la CEE. Aunque la balanza comercial era claramente desfavorable a España, fue convenientemente destacado que, mientras las importaciones españolas se concretaban fundamentalmente en materias primas (notablemente petróleo), las exportaciones consistían en productos manufacturados. Este esquema era totalmente contrario al que se daba con los países industriales lo cual «revela la posición intermedia que ocupa España en la división internacional del trabajo».<sup>76</sup> Así pues, América Latina continuaba apareciendo como un destino atractivo para absorber las manufacturas españolas de difícil cabida en el competitivo mercado europeo. Por otra parte, el saldo deficitario en la balanza comercial quedaba en parte

---

<sup>75</sup> RUIZ LIGERO, A., *op. cit.*, p. 171.

<sup>76</sup> ALONSO, J. A., IGLESIAS-CARUNCHO, M., p. 59, «La Cooperación al Desarrollo como instrumento de política comercial» en Economistas, núm. extra, marzo de 1991, pp. 58-59.

compensado con un superávit en servicios y, en cualquier caso, la tasa de cobertura en la balanza con América Latina era superior a la media del comercio español.<sup>77</sup>

En el proceso de internacionalización de la economía española durante la década de los setenta le tocó también el turno a la inversión exterior. En 1973 se aprobó una normativa para la regulación de las inversiones directas de capital en el extranjero,<sup>78</sup> algo inexistente hasta entonces. Es justamente a partir de 1974 cuando se incrementó el volumen de inversiones y ello se reflejó en un aumento importante de las inversiones en Iberoamérica, que pasaron de una media de 28,9% entre 1963-1973 al 49% entre 1974-1977 llegando a un 56,7% en 1981<sup>79</sup> y todo ello a pesar de que muchos países de la región mantenían una regulación restringida para la inversión extranjera, especialmente en algunos sectores estratégicos. Esta limitación fue una de las razones por las cuales proliferó la creación de empresas mixtas con capital hispanoamericano.<sup>80</sup> La inversión se concentró en los países más grandes y de mayor renta *per cápita* (Argentina, Brasil, México y Venezuela) y predominantemente en las industrias extractivas y de transformación de minerales o metales. Sin embargo, dado que España continuaba siendo básicamente demandante neta de capital, la magnitud de las inversiones era, en buena lógica, limitada.

Toda esta evolución positiva fue resaltada en la I Conferencia Iberoamericana de Cooperación Económica celebrada en Madrid en noviembre de 1981, aunque por entonces ya estaban muy presentes en el ánimo de los participantes las consecuencias negativas que podía tener el ingreso de España en las Comunidades Europeas para los flujos de intercambio con América Latina. Los principales temores se centraban en la aplicación de las prácticas proteccionistas de la Política Agrícola Común (PAC). Por el contrario, en el caso de las manufacturas, la incorporación de España al Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) comunitario

<sup>77</sup> ICI, p. 47, Las relaciones económicas entre España e Iberoamérica. I Conferencia Iberoamericana de Cooperación Económica, Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, 1982.

<sup>78</sup> Decreto 487/1973 y Orden Ministerial de 7 de junio de 1973 que después fueron ampliados con disposiciones para supuestos específicos. Finalmente el R.D. 2236/79 de 14 de septiembre liberalizó las inversiones directas y en cartera, simplificando su tramitación administrativa.

<sup>79</sup> ALONSO, J. A. y U. DONOSO, «Perspectivas de las Relaciones económicas España-Iberoamérica-Comunidad Europea», Pensamiento Iberoamericano, núm. 13, 1988, p. 168.

mejoraría las condiciones de acceso de los productos latinoamericanos.<sup>81</sup> Las propuestas para una acción futura quedaron recogidas en las conclusiones del encuentro y apuntaban a: la ampliación de las redes de información, con especial énfasis en la normativa comunitaria; la cooperación en materia tecnológica tendente a disminuir la dependencia exterior; la creación de empresas mixtas; el aumento de las inversiones públicas y privadas; facilidades crediticias para la exportación y, finalmente, ampliar las áreas de cooperación internacional.

### c) El ingreso en la CE

En 1982 estalló la crisis de la deuda externa a consecuencia de la declaración de insolvencia de los gobiernos mexicano y brasileño, aunque la dimensión del problema era internacional. La región latinoamericana fue golpeada con gran dureza por las consecuencias de la crisis, produciendo un colapso total de su economía y deteriorando su credibilidad internacional, con consecuencias aciagas para el nivel de vida de grandes capas de la población, las más vulnerables. Esta situación tuvo implicaciones inmediatas en las relaciones económicas y financieras de España con América Latina. La primera evidencia fue un descenso de las exportaciones españolas a América Latina, ya que los países del área debían destinar el grueso de sus divisas al pago de los intereses de la deuda y por tanto restringir drásticamente las compras en el exterior a lo imprescindible, pues tampoco gozaban de financiación crediticia.<sup>82</sup> Las exportaciones pasaron de 2.021 millones de dólares en 1982 a 1.421 en 1985, y el coeficiente de participación de España en las importaciones latinoamericanas bajó del 2,1 al 1,5. En cambio las importaciones se mantuvieron estancadas, pasando de 3.318 millones de dólares a 3.394 millones en el mismo periodo, aunque en términos relativos aumentó casi un punto,<sup>83</sup> manteniéndose en un 11,3 del total de importaciones españolas. En dicha estabilidad influyó sin duda el gran peso del componente energético, que representa la mitad de las compras a la región.

---

<sup>80</sup> ERICE, F. S., «Las inversiones directas españolas en Iberoamérica», *Información Comercial Española*, núm. 538-539, pp. 172-185.

<sup>81</sup> ICI, 1982, *op. cit.*, pp. 74-90.

<sup>82</sup> ALONSO, J. A. y U. DONOSO, 1988, *op. cit.*, p. 169.

<sup>83</sup> DEL ARENAL, C. y A. NÁJERA, 1992, *op. cit.*, p. 311.

En el tratamiento del problema de la deuda, España adoptó desde el comienzo un discurso moderado, abogando por una respuesta flexible que tuviera en cuenta la situación de los países deudores y ello a pesar de que proporcionalmente era uno de los acreedores con mayor concentración de riesgo en la región. En la práctica, siguió a rajatabla las orientaciones del Club de París absteniéndose de secundar la postura latinoamericana que defendía el «carácter esencialmente político de la deuda» y la necesidad de abordar el tema «con un enfoque global». <sup>84</sup> Al menos así fue en un principio, si bien posteriormente participó en algunas iniciativas tendentes a conciliar los intereses entre países deudores y acreedores. Como era lógico suponer, las inversiones en la región procedentes de España descendieron rápidamente pasando de un 45% del total de inversiones españolas a apenas un 25% en 1985.

Tal y como había sido anunciado, el ingreso de España en la CE no hizo sino acentuar a partir de 1986 la merma de las relaciones económicas con América Latina. El descenso más acusado se produjo, sin duda, en el apartado de las importaciones españolas procedentes de América Latina, que bajaron casi siete enteros hasta 1990, año en que apenas llegaron al 4,5% del total importado del exterior. Este declinar revirtió claramente en favor del mercado comunitario, que pasó de sólo un 40% en 1985 a casi un 60% en 1990. Durante este tiempo también continuó el descenso de las exportaciones españolas a la región, que apenas alcanzaron un 3,6% en 1990. En ese contexto, la firma de los programas de cooperación económica y financiera, comprometiendo importantes cantidades para la concesión de créditos del FAD y en condiciones del consenso OCDE, mediante protocolos bilaterales con los principales países constituyó un mecanismo importante para sostener la actividad comercial con la región.<sup>85</sup>

En lo referente a las inversiones, la adhesión a la CE supuso una necesaria adaptación a la normativa comunitaria y ello repercutió en una mayor liberalización y agilización de los

---

<sup>84</sup> *Ibid*, p. 315, citando El País, 27 de abril de 1986.

<sup>85</sup> 5.100 millones de dólares fueron comprometidos a través de créditos concesionales con países de la región hasta 1992. Esto coincidía con el lanzamiento del programa Quinto Centenario, véase punto 5.2. Para un estudio detallado ver ALEGRE,J y F. GOUDIÑO Los acuerdos económicos de los Tratados de amistad y cooperación entre España y los países de América Latina y el Magreb, IUDC-UCM, 1996.

procedimientos administrativos lo cual facilitaba las operaciones. Sin embargo, a partir de 1986 se produjo un «cambio de orientación de los flujos españoles de inversiones directas en relación a los periodos anteriores.<sup>86</sup> La CE pasó a suponer más del 50% del total, mientras América Latina veía reducir su participación al 12%. Este progresivo descenso no se revirtió hasta que la economía latinoamericana comenzó a dar signos de estabilización superada la crisis y evolucionó hacia un posterior crecimiento.

#### **d) La recuperación latinoamericana**

La década de los noventa proporcionó un nuevo escenario para el discurrir de las relaciones económicas. A partir de 1991 la región latinoamericana comenzó a superar la crisis. Tras aplicar las recetas del FMI, la mayoría de países, al menos los de mayor peso económico, procedieron a la reducción del déficit, la estabilización monetaria y la liberalización de los mercados. Todo ello condujo a un relativamente satisfactorio ritmo de crecimiento económico, lo cual no puede ocultar desequilibrios muy importantes por haber seguido «pautas de crecimiento generadoras de desigualdades sociales».<sup>87</sup> Éstas se traducen en altas tasas de desempleo, escaso ahorro interno, ausencia de mecanismos de redistribución de la renta y marginación de las capas de población más desfavorecidas

Además, el panorama relativamente optimista que presenta la región en términos macroeconómicos se ha visto seriamente amenazado por dos sucesivas crisis financieras; en 1995 la crisis mexicana arrastró a Argentina, Brasil y moderadamente a otros países, provocando un nuevo reajuste en el gasto público que castigó de nuevo a los más desvalidos. Posteriormente, la crisis asiática de 1998 ha hecho tambalear de nuevo la estabilidad económica en la región, muy dependiente de los flujos económicos externos para compensar la descapitalización que provoca el servicio de la deuda y la falta de ahorro interno. No obstante, con las precauciones mencionadas, la región presentaba un panorama mucho más favorable para el incremento de las relaciones económicas, especialmente a comienzos de la

---

<sup>86</sup> ARAHUETES, A. y J. ARGÜELLES, «Las inversiones directas de España en América Latina: 1981-1992», pp. 157-168, cap. 8, en ROY, J. - MARCH, J. A., 1998, *op. cit.*

<sup>87</sup> RAMOS RESA, M. P., 1997, *op. cit.*, p. 116.

década, cuando el periodo recesivo que atravesaban la economía española y europea hacían especialmente atractivos los emergentes mercados latinoamericanos.<sup>88</sup>

Entre 1990 y 1996 los flujos de inversiones directas totales hacia América Latina crecieron un 355 por 100, pero las inversiones españolas aumentaron un 1.182 por 100, lo cual dotó a éstas de una mayor importancia relativa.<sup>89</sup> En 1998 la inversión neta española en Latinoamérica alcanzó 1,48 billones de pesetas con lo que España se convirtió en el primer inversor europeo en la región y el segundo mundial, tras los Estados Unidos. Como ocurre en general en las relaciones económicas de España con la región, las inversiones se concentran en pocos países: Brasil, Argentina, México, Chile, Colombia y Venezuela. La gran mayoría de estas inversiones están relacionadas con los procesos de privatización de servicios públicos monopolísticos y protegidos de la competencia internacional «por lo que las inversiones españolas siguen una estrategia de búsqueda de nuevos mercados, en buena medida cautivos, y no tanto ganancia de cuotas a través de posiciones competitivas».<sup>90</sup> Al representar la compra de servicios ya existentes, este tipo de inversiones no generan grandes incrementos de empleo, aunque sí pueden suponer cierta transferencia de tecnología, pero con pocos efectos en el incremento de importaciones. El otro sector preeminente es el financiero, lo cual incluye no sólo la banca clásica sino otros servicios financieros creados por *holdings* para contar con recursos financieros propios que faciliten su expansión.<sup>91</sup> Pero sigue manteniendo un papel destacado la mediana empresa, que utiliza la modalidad de asociación con empresas autóctonas para introducirse en mercados, algunos de los cuales mantienen restricciones a la inversión extranjera.

La recuperación en el terreno de las exportaciones españolas es leve, pero continuado, situándose en un 6,4% del total en 1998 mientras las importaciones han continuado descendiendo hasta niveles muy modestos (3,6% en 1998) lo cual ha supuesto una balanza comercial favorable a España, contrariamente a lo que era tradicional. En la actualidad, los

---

<sup>88</sup> *Ibid*, p. 14.

<sup>89</sup> RUESGA, S. M. y J. S. BICHARRA, «Inversiones españolas directas en América Latina en los años noventa», *Boletín económico del ICE*, núm. 2574 del 25 al 31 de mayo de 1998, pp. 9-17.

<sup>90</sup> *Ibid*, p. 17.

mayores clientes de España siguen siendo los mismos (Argentina, Chile, México, Brasil y Uruguay), aunque sin embargo ya no son receptores de créditos concesionales del FAD, pues han dejado de ser elegibles al superar el umbral de renta per cápita establecido por la OCDE (3.035 US\$).<sup>92</sup> No obstante, tras un periodo de disminución, América Latina vuelve a ser en 1999 el destino principal de los préstamos del Fondo de Ayuda al Desarrollo con un 44% del total de créditos.<sup>93</sup> El retorno de Venezuela al grupo de países elegibles ha sido determinante ya que se ha convertido en el primer receptor de la región con 10.493 millones de pesetas.<sup>94</sup>

La voluntad por mantener a la región en cabeza de los receptores queda patente también en las recientes reformas del FAD con la creación de la línea de Financiación de Estudios de Viabilidad (FEV), cuya creación en 1995 obedeció a la voluntad de «proporcionar a los países no susceptibles de recibir financiación concesional española, por haber superado el nivel de renta establecido por la OCDE, un instrumento financiero complementario, que permitiera reforzar las relaciones comerciales y financieras entre España y los posibles países receptores».<sup>95</sup> Se trata de un nuevo instrumento de fomento de la exportación que no oculta su objetivo principal: el incremento de tasa de retorno mediante la adjudicación de los concursos internacionales a empresas españolas.<sup>96</sup>

---

<sup>91</sup> ARAHUETES, A. y J. ARGÜELLES, 1998, *op. cit.*, p. 166.

<sup>92</sup> El informe del CAD aconsejaba a España el análisis de su política de créditos FAD ligados ya que su impacto en el conjunto de exportaciones era mínimo y en cambio tenían efectos negativos para la buena gestión de los proyectos de desarrollo. OCDE, 1998, *España, op. cit.*, p. 56.

<sup>93</sup> Subdirección General de Fomento Financiero a la Exportación, «La actividad del Fondo de Ayuda al Desarrollo en 1999», *Boletín ICE*, núm. 2.647 de 20 al 26 de marzo de 2000, pp. 3-10.

<sup>94</sup> Únicamente la supera China con 12.855 millones.

<sup>95</sup> Subdirección General de Gestión de Deuda Externa y Evaluación de Proyectos, p. 35, «Balance 1996-1999 de la línea FEU», *Boletín ICE*, núm. 2.649 del 3 al 9 de abril de 2000, pp. 35-39.

<sup>96</sup> *Ibid.*, p. 35, se basa en un estudio de la Compagnie Francaise d'Assurance pour le Commerce Exterieur que calcula una tasa de retorno de 1x14.

## **5.2. Los orígenes de la cooperación española con América Latina**

Como hemos podido observar en apartados anteriores, la cooperación española con América Latina hunde sus raíces en la política cultural de tintes neoimperialistas practicada por el viejo Instituto de Cultura Hispánica, que actuaba al servicio de la propaganda del régimen de Franco. Las posteriores iniciativas de la dictadura continuaron explotando la vertiente tradicional de los lazos finiseculares, pero fueron orientándose paulatinamente hacia las relaciones económicas en el marco de una cooperación entre países en desarrollo enfocada a la búsqueda de mutuos beneficios. De igual modo, la modesta cooperación técnica de la época trataba de explotar las ventajas del similar grado de desarrollo.

Las actividades de cooperación de los primeros gobiernos democráticos con la región siguieron potenciando el componente cultural recibido en herencia por el ICI y, aun hoy, la cooperación cultural es uno de los sectores prioritarios de las actividades españolas en Latinoamérica y como tal aparece recogido en la nueva Ley de Cooperación. Pero, a partir de 1976, las nuevas propuestas se centraron en la promoción de lazos económicos y comerciales con objetivo de potenciar la internacionalización de la economía española. El Fondo de Ayuda al Desarrollo se encargó de fomentar las exportaciones a los PVD y muy especialmente a América Latina en aquellos primeros años. Este instrumento crediticio mantuvo su protagonismo largo tiempo en las relaciones de cooperación españolas con América Latina, casi una hegemonía total hasta que comenzaron a incrementarse de forma perceptible las acciones de cooperación técnica a mediados de la década de los noventa.<sup>97</sup>

En cualquiera de los ámbitos mencionados, la cooperación española con América Latina ha seguido predominantemente el cauce bilateral y sólo de forma modesta se introdujeron programas regionales o multilaterales, aunque éstos últimos recibieron mayor impulso a raíz de la incorporación formal de la cooperación internacional en los programas de las Cumbres Iberoamericanas. A pesar de que los sucesivos responsables de las relaciones con América Latina trataron de ofrecer una visión de conjunto coherente, lo cierto es que

---

<sup>97</sup> Véase los cuadros adjuntos al capítulo.

los dos cauces, el bilateral y el multilateral, han seguido su propia dinámica, al carecer la política de cooperación española de una planificación estratégica integradora a largo plazo<sup>98</sup> y con objetivos precisos.

En la primera mitad de los años ochenta, se elaboró un primer intento de programa global de cooperación con América Latina que tuviese en cuenta las diferencias entre los países de la región y su desigual nivel de Desarrollo. Este programa se diseñó con el horizonte fijado en la celebración en 1992 del quinto centenario del Descubrimiento y por ello fue bautizado como Plan V Centenario de Cooperación con Iberoamérica. Según sus creadores, se trataba de construir un modelo duradero basado en la idea fuerza de Comunidad Iberoamericana de Naciones. En palabras del entonces secretario de Estado para la Cooperación Internacional, Luis Yáñez, al explicar el plan ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado, el programa intentaba dar cumplimiento «...tanto a los objetivos de nuestra política exterior como a las necesidades de Desarrollo de América Latina y que, sustentado por una importante cooperación bilateral, legitime nuestra posición negociadora con los diversos foros internacionales y muy especialmente en el seno de la Comunidad Europea».<sup>99</sup>

Con este plan para cuatro años (1990-1994) se pretendía movilizar recursos tanto públicos como privados. La parte pública se componía en primer lugar de los quinientos millones de dólares del Fondo V Centenario asignados al BID en concepto de fideicomiso y en segundo lugar otros quinientos millones de financiación mixta (pública y privada) para préstamos ligados al uso de bienes y servicios españoles. Además se pronostican 140.000 millones de pesetas anuales en créditos comerciales y otros 55.000 en créditos FAD. Por otra parte, se esperaba que la financiación privada cubriera otros 190.000 millones de pesetas anuales. La estructura del programa distinguía dos niveles de actuación a los que se asignaba diferentes instrumentos:

---

<sup>98</sup> FRERES, C., «La cooperación española para el desarrollo Latinoamericano», *Síntesis*, núm. 27-28, 1998, pp.

<sup>99</sup> B.O.C.G.-Senado 21-2-91

Con los países de mayor desarrollo como Argentina, México, Venezuela, Chile, Brasil y Colombia, se firmarían sendos acuerdos de Amistad y Cooperación que pretendían servir de marco global para todas las relaciones bilaterales e introducían la novedad de un protocolo financiero con una duración de cuatro años en el que España se comprometía a unos desembolsos determinados. Este tipo de acuerdos ponían especial énfasis en materia financiera y crediticia combinando, por una parte, créditos gubernamentales concesionales del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), con créditos en las condiciones del consenso OCDE concedidos por la banca española tras recibir el respaldo de la CSCE. Los objetivos que se trataban de alcanzar con estos acuerdos eran, según rezaba su contenido, el aumento de las exportaciones y las inversiones españolas por una parte y la adjudicación de proyectos de infraestructura a las empresas españolas por otra. Estos recursos financieros se complementaban con la firma de acuerdos para evitar la doble imposición y acuerdos estableciendo garantías para las inversiones españolas, todo ello con el fin de fomentar la inversión privada.

Para un segundo grupo de países de desarrollo intermedio, como Bolivia, Ecuador, Honduras o Costa Rica, se proyectó establecer programas plurianuales de cooperación de carácter sectorial. Se trataba de cooperación técnica no reembolsable, fundamentalmente dirigida al apoyo del sector productivo, a la modernización del Estado y la reforma de la Administración o a la capacitación de recursos humanos. Dada la escasez de recursos financieros y humanos de los que disponía el ICI para ejecutar dichos programas, se buscaron diversas modalidades de cofinanciación con organismos multilaterales y regionales, incluida la Comunidad Europea.

Así, pues, el Plan V Centenario se limitaba a la enumeración de ciertos instrumentos y a una atribución genérica de recursos sin imputación específica a determinados objetivos, lo cual, unido a la gran dispersión en la gestión de la cooperación española dejaba en la más absoluta indeterminación el contenido de los programas y proyectos. En general, éstos fueron negociados bilateralmente en el seno de las comisiones mixtas, cuando las hubiere, o por los

cauces diplomáticos más tradicionales. Después de 1992, la cooperación con América Latina, como toda la política de cooperación en general, sufrió un impás del que comenzó a recuperarse sólo muy recientemente. En los últimos años se trató de introducir unos ámbitos específicos de actuación en los cuales se sustanciaron las líneas estratégicas en las que enmarcar los programas y proyectos.<sup>100</sup> Cinco han sido las líneas estratégicas:

La *gobernabilidad*, con el objeto de fortalecer la democracia mediante «la construcción de un Estado que garantice la equidad social, el libre ejercicio de los derechos civiles y políticos y el desarrollo económico»,<sup>101</sup> materia en la cual España puede ofrecer su reciente experiencia de transición democrática. Dentro de este campo de acción las áreas prioritarias son: la reforma de la policía y la seguridad ciudadana; la reforma del sistema judicial; la modernización de los órganos legislativos; la descentralización y fortalecimiento del poder local; la reforma fiscal y la administración financiera.

La *reducción de la pobreza*, para lo cual se cuenta fundamentalmente con los proyectos cofinanciados con las ONG y otros que puedan ser acordados en el marco de la cooperación bilateral. Como se señaló, la ausencia de una política de lucha por la erradicación de la pobreza más elaborada ha sido uno de los aspectos criticados en el informe del CAD de 1998, donde se contrastó dicha situación con la rotunda e incondicional adhesión de los representantes españoles a los objetivos aprobados en la Cumbre Social de Copenhague.

La cooperación con las *poblaciones indígenas* es uno de los ámbitos que recientemente ha sido objeto de mayor elaboración. El resultado fue la «Estrategia de Cooperación con los pueblos indígenas», dada a conocer en agosto de 1997 cuyo objetivo principal es apoyar los procesos de autodesarrollo sostenible de los pueblos iberoamericanos. La política española se centrará en dos ejes complementarios: el fomento de la participación indígena en foros

---

<sup>100</sup> Así lo anunciaba el director general del ICI, Jesús GRACIA, p. 74, en «la Cooperación española en Iberoamérica», en la *Revista española de Desarrollo y Cooperación*, núm. 2, 1998, pp. 71-79.

<sup>101</sup> *Ibid*, p. 74.

nacionales e internacionales para la elaboración de sus propias estrategias de Desarrollo por una parte, y los programas de educación, formación y capacitación, por otra.<sup>102</sup>

El *medio ambiente* también ha sido objeto de una atención especial concretada en el lanzamiento, durante 1997, del Programa «Araucaria», dentro del cual se pretenden reordenar proyectos ya existentes y elaborar otros denominados «proyectos emblemáticos». La idea de estos últimos es conseguir un mayor impacto en cada uno de los grandes ecosistemas iberoamericanos. Los objetivos centrales son: «generar un impacto real sobre la conservación de la biodiversidad *in situ*, que sea apreciada por las comunidades locales como un aporte real a su desarrollo humano» y al tiempo «el cumplimiento de las obligaciones contraídas por España en los foros internacionales».<sup>103</sup> Este programa que tiene una etapa inicial de 5 años (1998-2003) y constituye el primer ejemplo de programa sectorial integrado.

La *educación y formación* constituye un ámbito ya tradicional en el cual están integradas diversas iniciativas bilaterales y regionales que se pretenden reforzar, destacando la colaboración con los diversos departamentos ministeriales, las universidades y otras instituciones educativas para la transferencia de conocimientos en las áreas de mayor interés común.

La *cooperación cultural* también recoge experiencias pasadas y se orienta a cultivar «las señas de identidad comunes iberoamericanas, a formar profesionales de la cultura y a incentivar las culturas locales y sus relaciones con las de otros países iberoamericanos».<sup>104</sup> Éste es un ámbito destacado en la cooperación regional como parte del proyecto de construcción común de la cultura iberoamericana.

Todas estas estrategias se estructuran en dos vertientes, la bilateral y la regional, ambas inscritas en el proyecto global de Comunidad Iberoamericana que pretende articularse a

---

<sup>102</sup> AECI, Estrategia Española de Cooperación con los Pueblos Indígenas, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1997, Madrid, p. 35.

<sup>103</sup> [http://www.aeci.es/9-Proyectos/araucaria/marco\\_conceptual-2.htm](http://www.aeci.es/9-Proyectos/araucaria/marco_conceptual-2.htm)

través de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno, las cuales constituyen, según palabras del director del ICI, el «eje fundamental de la política española en la región iberoamericana».<sup>105</sup> A continuación abordaremos cuál ha sido la evolución de las dos vertientes mencionadas por separado que es como han funcionado en la práctica. Comenzamos por la cooperación bilateral, que ha sido y sigue siendo la dominante, aunque el tratamiento multilateral y regional esté ampliando su influencia de forma creciente. En el sistema de planificación que pone en vigor la nueva ley de cooperación, estas líneas de actuación deberán enmarcarse en un diseño estratégico más elaborado y con visión de conjunto, incorporando el acervo acumulado como fruto de la experiencia anterior en una acción integrada.

### **5.2.1. La política de cooperación bilateral con América Latina**

La estructura desagregada con la que se iniciaron las primeras acciones de cooperación realizadas por el Estado español en América Latina dio lugar a un complejo entramado de instrumentos jurídicos de carácter bilateral que impedían cualquier visión de conjunto, no sólo en la región, sino incluso en cada uno de los países receptores individualmente considerados. Para reforzar su presencia en la región, la Administración franquista desarrolló una intensa actividad convencional que la llevó a concluir casi quinientos acuerdos con países de Iberoamérica.<sup>106</sup> Naturalmente, estos acuerdos no tuvieron una distribución geográfica equitativa sino que se dio una concentración en aquellos países con los cuales se mantenían relaciones más estrechas. Un caso excepcional fue Argentina, con un récord de 80 convenios, pero también destacaron Cuba (61), Uruguay (60), Chile (47), Colombia (33) o Paraguay (33). Más paradójica era la situación de México, país que, a pesar de no mantener relaciones diplomáticas con el régimen, llegó a concluir hasta 27 tratados entre 1939 y 1975.

---

<sup>104</sup> GRACIA, J., 1998, *op. cit.*, p. 78.

<sup>105</sup> *Ibid.*, p. 72.

<sup>106</sup> Juan Carlos PEREIRA y Ángel CERVANTES contabilizaron 498 acuerdos de diverso tipo celebrados entre 1939 y 1975, con países de América Latina sin incluir a Brasil, detallados en Relaciones Diplomáticas entre España y América, MAPFRE, Madrid, 1992, pp. 250-273.

Con estos países, la mayoría de renta media si exceptuamos Cuba, predominaron los acuerdos de carácter comercial o financiero, pero también otras materias más cercanas a la cooperación técnica fueron comunes en el conjunto de países. Uno de los sectores pionero y recurrente fue el de trabajo y seguridad social, así como los de educación, formación y capacitación profesional. Otras materias habituales fueron la cooperación técnica y científica, la cultural, el turismo y las comunicaciones. El desorden causado por tal proliferación de acuerdos se intentó encauzar mediante la elaboración de convenios tipo que fueron superponiéndose en el tiempo sin llegar a alcanzar la homogeneidad pretendida, en la necesaria equivalencia no se refería al contenido concreto, que lógicamente debía variar en función de las características y prioridades de cada país, sino en cuanto a su instrumentación jurídica, en orden a una mayor claridad y transparencia que facilitase la coordinación de la ayuda a escala nacional. Ello era un presupuesto esencial para conseguir la correcta estructuración de una cooperación amplia de carácter regional.

### **5.2.2. Primeras experiencias de cooperación bilateral**

A mediados de los años sesenta se pusieron en marcha un tipo de convenios que tenían como finalidad la realización de programas de cooperación técnica en los cuales interviesen la industria y la técnica españolas.<sup>107</sup> El contenido de los acuerdos consistía básicamente en intercambio de información, concesión de becas, envío de expertos y entrega de material. A pesar de que se trataba de un tipo básico, LÓPEZ BLANCO, P. distinguió entre ellos dos modelos: uno más específico circunscrito a la investigación científica y al desarrollo tecnológico y otro más amplio de «cooperación y asistencia con el propósito de acelerar y asegurar el desarrollo económico y el bienestar social de los países signatarios».<sup>108</sup> Este último fue el modelo más utilizado por su carácter general. El problema mayor de estos acuerdos era que su desarrollo precisaba de la firma de los denominados acuerdos complementarios para la elaboración de cada programa o proyecto. Esto dificultaba y retardaba enormemente su implantación debido a la compleja tramitación interna de cada

---

<sup>107</sup> El primero se concluyó con Túnez, pero el modelo se extendió a toda América Latina.

<sup>108</sup> LÓPEZ BLANCO, P., Legislación Básica de Cooperación Internacional, Secretaría de Estado para la Cooperación y para Iberoamérica, Madrid, 1991, p. 203.

convenio,<sup>109</sup> pero además acentuaba la dispersión, pues la mayoría de ellos se concluían entre las instituciones implicadas directamente en la ejecución del proyecto, sin que hubiera una figura central con capacidad de coordinación.

La comisión mixta prevista en la mayoría de estos acuerdos no tenía capacidad ejecutiva ni de control y se limitó a un papel formal de intercambio de propuestas que procedían de diferentes instancias de ambas partes sin obedecer a un programa general. Algunos acuerdos sí atribuyeron a las comisiones una capacidad genérica de propuesta y evaluación (Colombia, 1970; República Dominicana, 1973; Uruguay, 1974), pero ninguna de dichas competencias fue ejercitada de forma efectiva y en especial la segunda brilló por su ausencia. Habitualmente se establecía una reunión ordinaria al año como mínimo; esta previsión sin embargo fue reiteradamente incumplida, de tal manera que en los últimos acuerdos concluidos, como el de Panamá en 1983, no se estableció una periodicidad concreta, lo cual no contribuyó a mejorar su eficacia. Diferente es el caso del acuerdo de 1977 con México en el que, dependiendo de la Comisión mixta intergubernamental, se creó una subcomisión técnica con periodicidad bianual y mayores competencias. Ésta, además de establecer un programa, debía determinar los medios de financiación y las modalidades de cooperación.

Conforme se incrementaban los recursos destinados a los programas de cooperación técnica, más acuciante resultaba la necesidad de establecer un orden en la dispersión convencional reinante. Por ello, tras la creación de la SECIPI en 1986, una de las primeras iniciativas fue tratar de instaurar un instrumento jurídico de tipo único que sirviera como modelo para regular las relaciones de cooperación que España realizaba en cada país y que permitiera la coordinación de las actividades financiadas por los diferentes órganos de la Administración y ejecutadas por diversos agentes.

### **5.2.3. Los tratados de amistad y cooperación internacional**

---

<sup>109</sup> Véase *supra.*, capítulo 4.

A partir de 1987 se inicia una nueva política convencional de cooperación que trató de adecuarse al principio de unidad de acción exterior establecido en las líneas básicas aprobadas por el gobierno. En primer lugar se elaboró un texto para la negociación de un nuevo Convenio Básico General de Cooperación, con el objeto de coordinar bajo la dirección única de la SECIPI todos los programas y proyectos realizados en un país, sin necesidad de acudir a los acuerdos complementarios. A tal efecto, se estableció la figura del Coordinador General el cual era responsable de la Oficina Técnica de Cooperación dependiente orgánicamente de la AECI, el órgano ejecutor, y además tenía la misión de coordinar a todos los expertos y cooperantes procedentes de España que realizasen actividades en un determinado país.

Otro aspecto clave de los nuevos convenios era la creación de una comisión mixta con capacidad para la planificación y programación, así como el seguimiento y evaluación de todos los proyectos realizados. Este órgano debía garantizar una comunicación ágil y continuada entre todas las partes implicadas en las políticas de Desarrollo de cada país. Los acuerdos contenían una especial mención a la participación en programas internacionales y regionales, lo cual puede considerarse un significativo avance hacia una mayor coordinación entre la ayuda bilateral y multilateral, al menos en un plano teórico.

Junto a este modelo, se consideró que, dado lo arduo de su procedimiento de negociación, podía ser conveniente mantener aquellos convenios básicos que continuaran vigentes, pero remitiendo alguno de sus defectos mediante la conclusión de un Acuerdo Complementario General. Gracias a este género de convenio se venían a sustituir los convenios sectoriales por uno único que permitiera la coordinación de todos los programas y proyectos bajo la batuta de la SECIPI. El segundo de los objetivos a los que obedecía este tipo de acuerdos era permitir «la autorización a los órganos coordinadores de las dos partes a decidir los programas y proyectos que estimen oportunos».<sup>110</sup> También en estos convenios quedaba instituida la figura del coordinador general con las mismas funciones anteriormente mencionadas y se preveía la creación de una comisión de planificación, seguimiento y evaluación que facilitara la información necesaria a la comisión mixta encargada de la

---

<sup>110</sup> LÓPEZ BLANCO, P., 1991, *op. cit*, p. 157.

programación. Así, como estos acuerdos complementarios proliferaron y algunas todavía hoy continúan en vigor, los convenios generales pronto se vieron superados al iniciarse en 1988 una nueva política convencional específica para Iberoamérica.

Como señalamos en la introducción a este apartado, el Plan Quinto Centenario distinguía dos estrategias de cooperación diferenciadas según el grado de desarrollo de los países receptores. Para los de renta media estaba prevista la conclusión de unos acuerdos marco que sirvieran de referencia para todas las relaciones bilaterales. Éstos fueron denominados Tratados Generales de Cooperación y Amistad, firmándose con Argentina, México, Venezuela, Chile, Brasil, Colombia y Uruguay. Constan de tres vertientes: una de orden político, otra económica y una tercera recogida en un protocolo adicional sobre cooperación científica, tecnológica y cultural. Con diferentes matices, en los tres ámbitos subyace un cierto principio de reciprocidad acorde con el nivel intermedio de la renta per cápita de los contratantes. Así, se establecen derechos y obligaciones de carácter genérico para ambas partes y los objetivos comprenden beneficios mutuos.

En la esfera política, destaca la inclusión en todos los acuerdos de una declaración sobre la indisolubilidad que existe entre Desarrollo y Democracia, lo cual venía a reforzar un deseo de contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas, no sólo en la región sino con mayor proyección internacional. Basándose en ello se estableció un sistema de consultas de alto nivel para informarse mutuamente sobre la postura adoptada por cada país ante los acontecimientos internacionales, en orden a tratar de armonizar políticas y reforzar su posición internacional. En el campo económico, como se mencionó, España se comprometió al desembolso de una importante cuantía de recursos en forma de créditos comerciales y concesionales.<sup>111</sup> Paralelamente, los gobiernos implicados se comprometían a promover y a garantizar las inversiones del sector privado extranjero procedente de la contraparte. Finalmente, el protocolo sobre cooperación científica, tecnológica y cultural establecía como órgano de planificación, programación y evaluación, una comisión mixta de composición

---

<sup>111</sup> Véase punto 5.1.

paritaria en el seno de la cual debieron concretarse los proyectos y programas concretos, así como los objetivos a alcanzar.

#### **5.2.4. Las comisiones mixtas**

Tanto en los países con los que se han suscrito los tratados generales, como aquellos que continúan funcionando mediante un Acuerdo complementario general, la programación se concreta en las comisiones mixtas de cooperación técnica, científica, educativa y cultural. Éstas suelen celebrarse cada dos, tres o cuatro años según la dinámica de los programas y proyectos que se da en cada país. El funcionamiento varía mucho de uno a otro país dependiendo en gran medida de la actitud y receptividad de las autoridades locales, pero también de la dinámica de la oficina técnica de cooperación y de sus responsables. Según fuentes de la AECI, las comisiones mixtas engloban los distintos programas sectoriales en cuatro grandes áreas temáticas:<sup>112</sup>

- Modernización institucional y refuerzo de la capacidad del país para satisfacer las necesidades básicas.
- Formación de recursos humanos.
- Sectores productivos.
- Mejora de las infraestructuras y cooperación cultural

En el primero de los ámbitos mencionados destacan los programas destinados al fortalecimiento institucional en países inmersos en procesos de pacificación, especialmente en América Central (El Salvador, Guatemala y Nicaragua). Esto incluye asesoría para reformas legislativas, formación para las fuerzas de seguridad, ayuda para los consejos supremos electorales, cooperación penitenciaria y otras medidas que contribuyan a eliminar tensiones sociales, como la modernización del sistema de previsión social, el apoyo al desarrollo municipal, la gestión presupuestaria, la defensa del consumidor. La agencia también entiende incluido en dicho ámbito la definición de políticas de libre competencia, la privatización de empresas públicas y la regulación de sectores económicos estratégicos, aunque estas últimas parecen más propias del tercero de los apartados mencionados.

Los programas de formación incluyen desde la cooperación científica a través de programas de actividades conjuntas en proyectos de investigación y transferencia de conocimientos realizados en colaboración entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y el de Educación y Ciencia, hasta programas más básicos de alfabetización, pasando por formación de formadores y cursos y becas de posgrado. Para el desarrollo de algunas de estas actividades el ICI mantiene tres centros de formación en la región, uno en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia), otro en Cartagena de Indias (Colombia) y otro en Antigua (Guatemala).

El ámbito de modernización de sectores productivos recoge un amplio abanico. Por una parte están los programas de Desarrollo Rural Integral (DRI), que tratan de potenciar el sector primario pero incluyen aspectos relacionados con la cobertura de las necesidades básicas como la sanidad, educación, vivienda, agua potable o red eléctrica. Otras actividades van dirigidas a reforzar las Pymes o microempresas, destacando los fondos de ayuda a equipamiento y la creación de fondos rotatorios. En el sector financiero se subraya el programa de formación en el crédito local para las Cajas de Ahorro. También se impulsan los programas de cooperación entre universidad y empresa, en materia de investigación y desarrollo, así como creación de empleo.

La cooperación cultural comprende en primer lugar el refuerzo de las infraestructuras culturales y el apoyo a los intercambios, para lo cual el ICI cuenta con centros culturales en doce ciudades latinoamericanas.<sup>113</sup> Pero el programa de mayor alcance es el de Preservación del Patrimonio cultural realizado entre el Ministerio de Cultura y el Instituto Nacional de Empleo (INEM). Éste comprende tres líneas de trabajo: la revitalización de centros históricos, la restauración de monumentos y la creación de escuelas taller.

---

<sup>112</sup> Así aparece recogido en la página web de la AECI dedicada a la información general <http://www.aeci.es/inf-general.htm>, última versión consultada, junio de 2000.

<sup>113</sup> Buenos Aires, Asunción, Brasilia, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Recife, La Habana, Lima, San José de Costa Rica, Santiago de Chile y Santo Domingo.

Estas cuatro áreas han venido coexistiendo con los cinco ámbitos prioritarios de actuación mencionados al principio de este capítulo (gobernabilidad, reducción de la pobreza, poblaciones indígenas, medio ambiente, educación y formación y cooperación cultural) que han configurado la política de cooperación española mientras no se apruebe el plan director. En la práctica, además, cada comisión mixta adapta las mencionadas áreas temáticas según los programas o proyectos en cartera y la mayoría separa la cooperación cultural, constituyéndola en área independiente.<sup>114</sup> De esta manera, los responsables de la cooperación española, cuando acuden a las comisiones mixtas, bien ofrecen extender las programas previamente elaborados en alguno de los ámbitos mencionados (Araucaria, pueblos indígenas, restauración del patrimonio, etc.), bien tratan de encajar las propuestas de financiación que aportan los responsables del país beneficiario a las líneas prioritarias. Así, finalmente la programación suele resolverse mediante un proceso de acercamiento entre las ofertas y demandas de cada parte, sin que exista una programación conjunta elaborada en base en objetivos nacionales.<sup>115</sup>

### **5.3. La cooperación a escala regional**

Una vez restablecidas las relaciones con la mayoría de repúblicas latinoamericanas, el gobierno de la dictadura de Franco quiso incrementar la presencia española y difundir los valores del iberamericanismo mediante numerosas iniciativas regionales. En general, no pasaron de meras escenificaciones cargadas de tan grandes propósitos como escasos medios para llevarlos a término, pero algunas dieron lugar a instituciones de carácter permanente de donde brotaron los primeros programas de cooperación técnica con base multilateral. El Congreso de Cooperación Intelectual celebrado en 1950 en Madrid dio lugar a la constitución en 1955 de la Oficina de Cooperación Intelectual que instauraría los Premios Cervantes de Literatura. El I Congreso Iberoamericano de Cooperación Económica de 1953

---

<sup>114</sup> Así por ejemplo: la comisión de República Dominicana de 1997 establecía cinco áreas: Fortalecimiento institucional; Desarrollo humano sostenible; Educación y formación; Modernización de sectores productivos y cooperación cultural. La comisión de Costa Rica de 1998 distinguía: Refuerzo institucional; Modernización de sectores productivos; Educación y formación; cooperación cultural e integración de colectivos desfavorecidos. En cambio, uno de los últimos, Bolivia 2000, país piloto del enfoque del marco integral del BM estructuraba la cooperación en cuatro pilares: Oportunidad, Equidad, Institucionalidad y Dignidad.

<sup>115</sup> Véase capítulo 8.

instauró un Instituto de Cooperación Económica, una de cuyas misiones era promover medidas de intensificación del comercio. El Congreso Iberoamericano de Educación de 1955 creó la Oficina de Educación Iberoamericana y, este mismo año, el Congreso Iberoamericano de Seguridad Social instituyó una Oficina Iberoamericana de Seguridad Social en Lima que promocionó la aprobación en 1965 de la Carta Iberoamericana de Seguridad Social y patrocinó los primeros programas de promoción profesional obrera en colaboración con organismos como la UNESCO. También se inició la colaboración con organismos regionales como la OEA o el Banco Interamericano de Desarrollo mediante la aportación de capital a los fondos de asistencia técnica.

Al iniciarse la década de los setenta, España, que todavía era un país receptor de ayuda internacional, elaboró «la teoría de la cooperación en cascada, en virtud de la cual se recababa ayuda de los países más desarrollados y se estaba dispuesto a prestar ayuda a los países más subdesarrollados, con especial interés, por cierto, en los países latinoamericanos».<sup>116</sup> El resultado fue un conjunto de medidas aisladas que carecían de una vinculación entre si y que eran gestionadas por diferentes órganos de la Administración, aunque mantenían la retórica común en torno a la construcción de una Comunidad Iberoamericana de Naciones que servía para alimentar la propaganda interna del régimen.

Ya en el periodo constitucional se retomó la idea con otros matices. En 1981 las conclusiones de la I Conferencia Iberoamericana de Cooperación Económica ponían especial énfasis en la necesidad de establecer mecanismos regionales de cooperación científica y técnica y de colaborar con los organismos internacionales y regionales de carácter internacional en los que España participaba, con especial mención al BID para los aspectos financieros. Se consideraba que esta era la vía más realista teniendo en cuenta la limitada posibilidad de incrementar de manera sustancial las transferencias financieras directas de España hacia América Latina.<sup>117</sup> A través de la cooperación se intentó dar contenido al proyecto de comunidad mediante el establecimiento de vínculos entre las diferentes naciones en un

---

<sup>116</sup> GRANELL, F., «La acción española de cooperación al desarrollo», *Política Exterior*, vol. 2, núm. 6, 1988.

entrulado en el que participasen «no sólo los gobiernos sino igualmente el resto de la sociedad, los intelectuales, los educadores, los científicos e investigadores, los empresarios, en summa, tanto la iniciativa pública como la iniciativa privada».<sup>118</sup>

En ausencia de una política de cooperación integrada, las iniciativas que surgieron permanecieron disgregadas, sostenidas apenas por el empeño personal de algún responsable político o respondiendo a la mera inercia. No obstante, dos proyectos de envergadura política sirvieron de amalgama para dar mayor cohesión al conjunto. El primero, la pretensión española de ganar protagonismo en el desarrollo del proceso de paz centroamericano. El segundo, mucho más ambicioso, fue el proyecto de consolidación de la Comunidad Iberoamericana que tomó como referencia la conmemoración del Quinto centenario.

---

<sup>117</sup> ICI, 1982, *op. cit*, pp. 24-25.

<sup>118</sup> DEL ARENAL, C., 1994, *op. cit*, p. 143. Según este autor la construcción de la Comunidad Iberoamericana debía extenderse avanzando medidas concretas en tres direcciones: mejora del conocimiento mutuo, concertación y cooperación en programas y acciones y participación social, todos ellos compatibles con los procesos de integración a ambos lados del Atlántico.

### **5.3.1. Programas regionales**

En 1984 se puso en marcha el primer programa regional de la política bilateral de cooperación española: el Plan de Cooperación Integral con Centroamérica. Con esta iniciativa se trató de reforzar la política de apoyo a la pacificación de la zona pero, además, sus promotores reconocían expresamente su condición de programa piloto que debía servir como fuente de experiencias susceptibles de ser extendidas al conjunto de la política de cooperación en América Latina. El plan fue diseñado con un alcance geográfico y sectorial limitado con el cual se quiso poner en marcha una «política de cooperación al desarrollo concebida de modo planificado para conseguir unos objetivos de desarrollo (...) haciendo uso racional de los recursos».<sup>119</sup> Para empezar, se seleccionaron tres países (Honduras, Nicaragua y Costa Rica) y se determinaron seis sectores: agricultura, cooperativismo, sanidad, educación, administración local y administración pública.<sup>120</sup> Al hacer un balance, la propia AECI reconocía que la escasez de recursos «originó una cierta dispersión de esfuerzos, traducida en resultados que en ocasiones no alcanzaban los objetivos propuestos».<sup>121</sup> En realidad, todo el plan adoleció de la improvisación con que fue decidido y la falta de experiencia y preparación de los participantes (en su mayoría noveles) en las técnicas de planificación y gestión de proyectos.

Posteriormente se extendió el programa a todo el istmo y se abrieron oficinas técnicas en todos los países centroamericanos para reforzar la presencia de la AECI en la zona. Sin embargo, conscientes de la limitación de los fondos disponibles, algunas de las iniciativas emprendidas optaron por la colaboración de carácter multilateral, muy especialmente con el Plan Especial de Cooperación Económica para Centroamérica, aprobado por la Asamblea General de la ONU en 1988<sup>122</sup> coordinado por el PNUD y también con la Comunidad

---

<sup>119</sup> ANGULO BARTUREN, C., «La cooperación española en el marco de Esquipulos II», *Tiempo de Paz*.

<sup>120</sup> Según la AECI, en *La Cooperación española en Centroamérica 1989-1992*, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1993, pp. 1-91, durante ese primer periodo «se formularon tres proyectos de Administración Local, siete de Administración Pública, cinco agropecuarios, seis de cooperativismo, cuatro de educación y seis de sanidad, con una participación de ocho expertos coordinadores, setenta y cinco cooperantes y treinta y tres expertos», pp. 7-8.

<sup>121</sup> *Ibid*, p. 8.

<sup>122</sup> Resolución 43/210, septiembre de 1988, concebido como un marco de referencia para la coordinación de la cooperación de la región.

Europea, que firmó un acuerdo de cooperación con Centroamérica en 1986 del cual se derivó el Plan de Acción inmediata para la reconstrucción de Centroamérica.<sup>123</sup> La financiación española se concentró sobre todo en programas de ámbito regional como el Programa de fortalecimiento de las Cooperativas en Centroamérica (PROCOPCA) y el Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa Industrial Centroamericana (PAPIC).

Aquel mismo año 1984, se inició otra experiencia innovadora. En noviembre se celebró en Madrid una conferencia en la que participaron los responsables de política científica de diecinueve países de América Latina, Portugal y España, además de representantes de la CEPAL, la OEA y la UNESCO. El objetivo era firmar un acuerdo marco para establecer mecanismos de colaboración en investigaciones conjuntas entre universidades, centros de investigación y empresas, con la finalidad de fomentar una investigación aplicada que produjese resultados transferibles a los sistemas productivos y contribuyesen a las políticas sociales. Se trataba de un programa multilateral con una gestión muy descentralizada. De hecho, cada uno de los países participantes debía financiar sus grupos de investigación y España asumía la secretaría general y la mayor parte del presupuesto para los gastos de actividades conjuntas y gestión del programa.<sup>124</sup>

Así nació el Programa Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED) que durante los primeros años tuvo dificultades por el desigual interés con que fue acogido por parte de los representantes nacionales, pues lo veían como un programa de la cooperación española y evitaban asumir su responsabilidad en la financiación y gestión.<sup>125</sup> Años más tarde, éste programa fue incluido en el marco de la Conmemoración del Quinto Centenario y su experiencia multilateral sirvió de ejemplo para la puesta en marcha de nuevos programas en otros sectores con una estructura de gestión similar. Posteriormente, la mayor parte de dichas iniciativas han pasado a instrumentarse como programas de cooperación en el marco de las Cumbres Iberoamericanas y se han ido institucionalizando progresivamente.

---

<sup>123</sup> Véase *Infra*, capítulo 6.

<sup>124</sup> A partir de 1994 se introdujo un mecanismo de cofinanciación.

### **5.3.2. La construcción del espacio iberoamericano**

El año de 1992 sirvió de catalizador para la puesta en marcha de un programa de actividades que difícilmente podría haberse dado en otras circunstancias. Para España el plan Quinto Centenario del descubrimiento de América, «Encuentro entre dos Mundos», se insertaba en una estrategia global dirigida a «ubicar adecuadamente a España en el escenario internacional»<sup>126</sup> y por ello desplegó grandes esfuerzos políticos, diplomáticos e incluso, aunque quizá en menor medida, económicos. El alto grado de protagonismo de España impregnó todo el programa y determinó que algunas de las iniciativas más vistosas careciesen de continuidad a medio plazo. Con todo, difícilmente se hubiese realizado un esfuerzo similar de no haber existido la fecha emblemática.

En 1981 se creó la Comisión Nacional para la Conmemoración del Quinto Centenario en España, cuya misión era coordinar e impulsar las iniciativas relacionadas con la celebración.<sup>127</sup> En la asamblea plenaria de la comisión estaban representados todos los departamentos ministeriales, las cámaras legislativas, los sindicatos, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), el Consejo Superior de las Cámaras de Comercio y otros representantes de instituciones culturales, religiosas e incluso militares. En los meses siguientes se impulsó la creación de comisiones nacionales en cada país iberoamericano y posteriormente se constituyó la Conferencia Iberoamericana de Comisiones del Quinto Centenario que se reunió anualmente entre 1983 y 1992.<sup>128</sup> Para dar respuesta al interés de otros países en participar, se creó en 1989 una Conferencia Internacional de

---

<sup>125</sup> SEBASTIÁN, J., «El Programa CYTED-D: Una iniciativa innovadora para la cooperación científica con Iberoamérica», *Desarrollo*, núm. 21/1992, pp. 64-76.

<sup>126</sup> DEL ARENAL, C., 1994, *op. cit.* p. 186.

<sup>127</sup> RD 735/1981 de 10 de abril, (BOE 24 de abril de 1981), reformado por el RD 488/1985 de 10 de abril (BOE 15 de abril de 1985).

<sup>128</sup> Como señalaba YÁÑEZ-BARNUEVO, L., estas conferencias fueron un punto clave para crear un ambiente favorable a la creación de la Comunidad Iberoamericana en «Conmemoración del Quinto Centenario», *Desarrollo*, núm. 21/98, pp. 50-56. Las reuniones se celebraron en Granada (1983), Santo Domingo (1984), Buenos Aires (1985), San José de Costa Rica (1986), San Juan de Puerto Rico (1987), Caracas (1988), Guatemala (1989), Santiago de Chile (1990), Bogotá (1991) y México (1992).

Comisiones Quinto Centenario<sup>129</sup> y en el ámbito interno se establecieron sendas comisiones en las Comunidades Autónomas. Para ejecutar los programas se constituyó la Sociedad Estatal Quinto Centenario con personalidad jurídica propia, a la cual se dotó de un capital inicial de quinientos millones de pesetas, al tiempo que se potenciaba la participación del mundo empresarial gracias a un «entramado de desgravaciones, bonificaciones e incentivos fiscales»<sup>130</sup>, en su mayoría contenidos en la Ley de beneficios fiscales de 1988.

Alrededor del Quinto Centenario se aglutinaron diferentes iniciativas, algunas preexistentes y otras surgidas al ritmo de los acontecimientos, que corrieron distinta suerte. Los primeros en ser absorbidos fueron el anteriormente mencionado Programa CYTED y los programas de revitalización de centros históricos iberoamericanos y de restauración de monumentos históricos que habían sido iniciados en 1982 gracias a la colaboración del Ministerio de Cultura y de la AECI. Posteriormente se añadieron las Escuelas Taller con la participación del INEM cuyo objetivo era la formación de técnicos en preservación del patrimonio. Tanto CYTED como los programas de preservación del patrimonio histórico siguen siendo hoy los dos programas con mayor solidez. Otros programas creados que han tenido cierta continuidad fueron el Proyecto Libertadores, que con la participación de RENFE pretendía mejorar las comunicaciones entre los países del Cono Sur, o la creación de la Casa de América en Madrid. Junto a ellos algunos programas o proyectos puntuales se agotaron en su realización: como el Programa de Interconexión Eléctrica Centroamericana (SIPAC); el Programa Andino de Servicios Básicos contra la Pobreza (PROANDES) en colaboración con UNICEF y las ONG, así como diversos programas educativos. También se incluyeron en la celebración el lanzamiento del satélite HISPASAT, la red de centros del instituto Cervantes o la celebración de la Exposición Universal de Sevilla, todo ello con el fin de engordar y dar contenido a unos programas a todas luces desnutridos y faltos de cohesión.

---

<sup>129</sup> A pesar de la intención de EE.UU. de participar directamente en la Conferencia Iberoamericana, fue admitida sólo en esta última, donde participaron otros países como Canadá, Japón, Alemania, Austria, Francia, China, Italia, Israel, etc.

<sup>130</sup> YÁÑEZ-BARNUEVO, L., 1992 *op. cit*, p. 53.

La guinda fue el mencionado Plan de Cooperación Quinto Centenario lanzado en 1990.<sup>131</sup> Éste se asentaba básicamente en la creación del Fondo BID-Quinto Centenario dotado de la considerable cantidad de quinientos millones de dólares. Merced a un convenio firmado con dicha institución financiera, ésta debía gestionar los fondos destinados a financiar proyectos de desarrollo en países iberoamericanos durante un periodo inicial de cinco años.<sup>132</sup> Además se constituyó una Cuenta de compensaciones con ciento cincuenta millones más con cuya inversión se esperaba aumentar el capital inicial. Las condiciones de liberalidad de los préstamos no eran uniformes sino que variaban en función del nivel de renta del país receptor. A causa de los grandes retrasos en la concreción de los prestamos finalmente quedó deslucida la imagen de una operación de prestigio, una vez más, poco definida.

Tras diez años de reuniones, el papel de las Conferencias Iberoamericanas de Comisiones Nacionales para la conmemoración del Quinto Centenario se agotó con la proximidad del evento. Sin embargo la diplomacia española ya se había movilizado para asegurar su continuidad. Desde la III Conferencia de Buenos Aires se lanzó la idea de la posibilidad de celebrar una Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno<sup>133</sup> en 1992, la idea quedó flotando y continuaron los contactos para madurar el proyecto. Finalmente, durante la visita de SS.MM. los Reyes de España a México en 1990 el monarca propuso al presidente de la República que se encargara de convocar una I Cumbre en México a la que seguiría una segunda en Madrid. Tras la celebración de numerosas consultas, fue el presidente Salinas de Gortari el encargado de anunciar públicamente la primera convocatoria en Guadalajara, México, de la primera Cumbre Iberoamericana a celebrar en 1991, a la que seguiría una segunda en Madrid y una tercera en Salvador de Bahía, Brasil.

De esta manera, cuando en mayo de 1992 se celebró en Veracruz la décima y última Conferencia Iberoamericana, al autodisolverse entregó el testigo a la II Cumbre Iberoamericana. En el ámbito de la cooperación para el desarrollo, el patrimonio traspasado

---

<sup>131</sup> Véase *supra*, p. 5.2.

<sup>132</sup> El ICEX estableció una partida de veinticinco millones destinados a financiar los estudios de viabilidad previos para la formulación de proyectos con cargo a dicho fondo.

<sup>133</sup> DEL ARENAL, C., 1994, *op. cit*, p. 197.

fueron los siete programas que sobrevivieron a los fastos: CYTED, Centro Iberoamericano de Patentes, Asociación de Bibliotecas Iberoamericanas (ABINIA), Canal Educativo de Televisión Iberoamericana, Programa PRO-Andes, Preservación del Patrimonio Cultural y el Programa de Salud de la Organización Panamericana de Salud (OPS). La mayoría de estos programas estaban sostenidos básicamente con financiación española, pese a tratarse de programas multilaterales. Después de 1992 el declinar del interés político y la crisis económica llevaron a replantear la cofinanciación sobre una base más equilibrada, haciéndola depender del nivel de Desarrollo de los países participantes. Esta reorganización vino acompañada de una mayor institucionalización para garantizar su viabilidad.

### **5.3.3. Los resultados de las cumbres**

Tras la primera cumbre inaugural de Guadalajara, la cumbre de Madrid tenía como objetivo fundamental la institucionalización periódica de las conferencias con carácter anual y dotarlas de un contenido básico mediante la asunción de los programas de cooperación preexistentes, avanzando nuevas vías de acción en la medida de lo posible. En el aspecto organizativo se instituyó una secretaría *pro-témpore* que correspondía al país organizador de la siguiente cumbre y la troika como grupo coordinador, en la que también participaban el anfitrión anterior y el subsiguiente. En el ámbito de la cooperación se destacaron dos vertientes: por una parte, la Educación, donde se concentraban la mayoría de los programas en marcha y en torno a la cual se propuso crear un «mercado común del conocimiento». Por otra, el desarrollo social y humano, centrado en temas de salud y trabajo, pero donde se destacó la promoción y defensa de los pueblos indígenas. Este tema venía siendo preparado en las previas reuniones de las comisiones nacionales, lo cual permitió la firma en la conferencia de Madrid en 1992 del Convenio constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe.

A partir de la tercera cumbre se separaron formalmente las deliberaciones y conclusiones en torno a un tema central, el alcance político de los aspectos relacionados con la cooperación. Pero en éste segundo apartado aun se mezclaban otras cuestiones políticas junto a la cooperación técnica en sentido más estricto. En la siguiente conferencia de 1994, celebrada en

Cartagena de Indias, ya se delimitaron de forma más nítida las dos partes, dedicando la segunda al seguimiento y evaluación de los programas de cooperación. En este apartado se avanzó en la estructura organizativa, creando la troika ampliada compuesta por siete miembros, y se estableció la figura del coordinador nacional en cada país para el seguimiento de los programas. Al tiempo, se encomendó a los ministros de Relaciones Exteriores la tarea de elaborar propuestas para ampliar y perfeccionar la cooperación.

La cumbre de San Carlos de Bariloche en 1995 supuso un avance significativo hacia la consolidación del pilar de la cooperación como elemento sustancial del sistema de conferencias. La segunda parte del documento final conocida como «Declaración de Bariloche», constó de dos partes: la primera consistió en la firma de un «Convenio para la cooperación en el marco de la Conferencia Iberoamericana»<sup>134</sup> mediante el cual se regulaban las relaciones entre los participantes en los programas de cooperación. El convenio se aplica a los programas de cooperación técnica y/o financiera que tengan por objetivo favorecer la identidad iberoamericana a través de la educación, la cultura y la tecnología o que contribuyan a una mayor vinculación entre las sociedades de las naciones iberoamericanas y fomentar el intercambio. En el acuerdo se regulan las funciones de los coordinadores nacionales, de la Comisión de coordinación y de la Secretaría *pro-tempore* en orden a un mayor y mejor seguimiento de los programas. Además, se prevé la creación de una nueva figura, la de los responsables de cooperación encargados del seguimiento de los programas, así como la posibilidad de crear equipos de examen formados por técnicos, con la misión de realizar informes específicos.

En el artículo tercero las partes entienden que la cooperación iberoamericana «en ningún caso se superpondrá con los mecanismos bilaterales y/o multilaterales ya existentes». Esto no debe ser interpretado como una imposibilidad de coordinación con los programas de carácter bilateral o con los de otros organismos internacionales, pues dicha colaboración ya se da en la práctica e incluso existe cierta confusión. Sin embargo, no puede dejar de advertirse una

---

<sup>134</sup> BOE de 3 de abril de 1997.

prevención por parte de los Estados que así reafirman una completa autonomía en su política de cooperación. La redacción no deja de ser equívoca y pone de manifiesto los recelos de algunos miembros de la Conferencia en asumir obligaciones o limitaciones a su margen de maniobra.

El otro aspecto fundamental regulado en el convenio es el establecimiento de un sistema reglado para la aprobación de nuevos programas. Éste exige que la propuesta venga avalada por tres países, los cuales deben asumir compromisos de financiación por un periodo concreto no inferior a tres años. Para ser adoptado, debe contar con la adhesión y el compromiso financiero de un mínimo de siete Estados y ser aprobado por consenso en la cumbre. Finalmente se firmará un acuerdo específico en el que consten las obligaciones de todos los participantes. El convenio contempla la posibilidad de establecer una unidad técnica de gestión para organizar el programa. Como complemento al acuerdo, las partes adoptan un Manual Operativo que figura en el anexo y podrá ser adaptado regularmente.

En la segunda parte de la declaración de Bariloche figuran unas declaraciones donde se hace hincapié en la necesidad de que los recursos técnicos y financieros se comprometan por anticipado y en que todos los participantes contribuyan en función de su capacidad económica, aunque se prevé la posibilidad de recurrir a financiación externa o la creación de fondos fiduciarios. Se acordó además que a partir de la entrada en vigor del convenio (en diciembre 1996) los programas aprobados en el marco de las cumbres llevarían incorporado un distintivo de la Conferencia Iberoamericana, con el objetivo de dar una mayor visibilidad a la cooperación iberoamericana y ampliar su conocimiento por la opinión pública.<sup>135</sup> Las siguientes cumbres, aunque de forma más modesta, trataron de avanzar en el camino de una mayor coordinación de los programas mediante el establecimiento de reuniones sectoriales<sup>136</sup> hasta que en la cumbre de Oporto se acordó la futura creación de una Secretaría de cooperación que se concretó en la siguiente conferencia.

---

<sup>135</sup> El logotipo no fue adaptado hasta la VIII conferencia en Oporto.

---

<sup>136</sup> Alrededor de la cumbre de La Habana se celebraron 10 reuniones sectoriales, entre ellos las de los Ministros de Agricultura, de Administración Pública, Economía y Hacienda, Obras Públicas y Salud, así como otros altos responsables en temas como Mujer, Educación o Infancia y Adolescencia.

### **5.3.4. La Secretaría de cooperación iberoamericana**

En la segunda parte de la Declaración de La Habana, dedicada a la Cooperación Iberoamericana los Jefes de Estado y Gobierno dieron su formal aprobación a la constitución de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB). Al tiempo acordaron que inicialmente su sede se establecería en Madrid y designaron como primer Secretario de cooperación iberoamericana al embajador mexicano Jorge Alberto Lozoya. Adjunto a la Declaración se incorporó el protocolo y los estatutos de la SECIB en los que se recogen sus objetivos, estructura orgánica, atribuciones y los recursos puestos a su disposición.<sup>137</sup> La nueva secretaría no sustituye, sino coexiste con la secretaría *pro-tempore* con la cual debe colaborar estrechamente. Pero, a diferencia de aquella, cuenta con personalidad jurídica propia y capacidad para celebrar toda clase de contratos y actos para el cumplimiento de sus funciones y gozará de los privilegios y inmunidades reconocidos a los organismos internacionales.<sup>138</sup>

El objetivo fundamental de la SECIB es facilitar la aplicación del convenio de Bariloche y para ello le atribuye las funciones de: recibir las iniciativas de nuevos programas y contribuir a la puesta en marcha de los que hayan sido aprobadas, establecer un sistema permanente de información, velar por la congruencia y complementariedad de los programas, realizar evaluaciones de impacto, difundir la cooperación iberoamericana, identificar fuentes de financiación y apoyar el trabajo de la secretaría *pro-tempore*, así como cualesquiera otras que le sean encomendadas. La SECIB actuará sobre la base de las decisiones tomadas por consenso de los responsables de cooperación iberoamericana y los coordinadores nacionales. Estos además son los encargados de proponer al secretario que será designado por los cancilleres para un periodo de cuatro años, sin que sea posible más de una reelección (art. 2).

---

<sup>137</sup> El estatuto apareció recogido en el BOE núm. 9 del 11 de enero de 2000, pp. 980-983.

<sup>138</sup> Artículo 6 del protocolo al convenio para la cooperación en el marco de la conferencia iberoamericana para la constitución de la Secretaría de cooperación iberoamericana (SECIB).

El Secretario, además de ejercer la dirección ejecutiva de la SECIB, ostenta la representación legal, ejecuta las decisiones de coordinadores y responsables nacionales, elabora el presupuesto, rinde cuentas de su ejecución y custodia los documentos y el patrimonio de la SECIB. La financiación de la secretaría corre a cargo en un 80% del país que ostenta la sede y el resto deberá ser cubierto por contribuciones obligatorias según el baremo que acuerden los cancilleres. Además, cualquier Estado miembro puede hacer contribuciones voluntarias y vincularlas a determinadas actividades. Estas asignaciones, sin embargo no sustituyen ni merman las aportaciones correspondientes a los programas o proyectos que tienen sus fondos separados. La aceptación de aportaciones de otros entes públicos o privados requiere la aceptación de los responsables de cooperación y los coordinadores nacionales.

Una vez entre en funcionamiento la prioridad de la SECIB debería ser crear un mecanismo de información que permite dar cuenta del desarrollo de los programas en curso que en la actualidad son:

- Televisión Educativa Iberoamericana – TEIB
- Programa de Cooperación en el Desarrollo de Programas de Doctorado y en la Dirección de Tesis Doctorales – BECAS MUTIS
- Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos – PAEBA
- Programa de Cooperación Científica y Tecnológica – CYTED
- Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de la América Latina y el Caribe – Fondo Indígena
- Programa de Cooperación para el Desarrollo de Sistemas Nacionales de Evaluación de Calidad Educativa
- Programa Iberoamericano de Cooperación para el Diseño Común de la Formación Profesional – IBERFOP
- Programa de Modernización de los Administraciones de Educación – IBERMADE
- Programa de Desarrollo Audiovisual en apoyo de la Construcción del Espacio Visual Iberoamericano – IBERMEDIA

- Programa de Red de Archivos Diplomáticos Iberoamericanos – RADI
- Programa Centro de Desarrollo Estratégico Urbano – CIDEU
- Programa de Apoyo al Desarrollo de los Archivos Iberoamericanos – ADAI
- Programa Iberoamericano de Cooperación Interinstitucional en la Pequeña y la Mediana Empresa – IBERPYME
- Programa Regional de Acciones para el Desarrollo de la Juventud de América Latina – PRADJAL
- Fundación Iberoamericana de Gestión de la Calidad - FUNDIBQ