

CAPÍTULO 6

LA INSERCIÓN DE ESPAÑA EN LA POLÍTICA EUROPEA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO CON AMÉRICA LATINA

Al incorporarse España a las Comunidades Europeas, hubo de asumir el acervo comunitario, es decir el conjunto de políticas comunes y normas que configuraban el ordenamiento particular de la organización. Éste había surgido de la síntesis de tradiciones e intereses heterogéneos de los Estados miembros e incluía una política de cooperación para el desarrollo muy regionalizada y decantada hacia áreas geográficas que no correspondían a la experiencia exterior española. España, por su parte, llegaba con su bagaje dispuesta a convertirse en adalid del fortalecimiento de la acción comunitaria hacia América Latina. Durante los primeros años tras la adhesión de España y Portugal en 1986, la Comunidad revisó su política latinoamericana, lo cual revirtió en una mejora de la relación mutua, especialmente en el perfil político, aunque sólo modestamente en el económico. En esta evolución no puede pasar desapercibida la labor realizada por los representantes españoles, que ejercieron una tenaz presión sobre los principales órganos de decisión. Sin embargo, debemos admitir que los cambios no alteraron de forma sustancial el lugar que la región ocupa en el orden de prioridades comunitarias para el conjunto de sus relaciones exteriores, el cual la sitúa en una órbita periférica.

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

Los primeros pasos de la entonces CEE, cuando aún estaba en fase de afianzamiento como actor de las relaciones internacionales, coincidieron con el inicio del debate sobre el desarrollo y las relaciones Norte-Sur en los foros internacionales, tras el progresivo acceso a la independencia de las antiguas colonias. Al agrupar a un núcleo importante de países industrializados, la CEE no podía permanecer ajena a estos debates. Aunque el Tratado de Roma de 1957 no contemplase la política de cooperación al desarrollo como competencia comunitaria,¹ la Comunidad fue desarrollando una compleja trama de relaciones con los PVD

¹ Ésta, como parte integrante de la política exterior, se consideraba competencia exclusiva de los Estados miembros y no pasó a ser formalmente una política comunitaria hasta su inclusión en el Tratado de la Unión Europea.

apoyándose en las escasas herramientas jurídicas que le proporcionaba el tratado fundacional. El factor decisivo para la introducción de estas políticas comunitarias de cooperación internacional fue la gestión de la herencia colonial, pero la Comunidad también participó en el debate sobre las «estrategias internacionales de desarrollo» que se produjo en el seno de las Naciones Unidas y en los primeros intentos de coordinación de la ayuda con los principales donantes a través de los nacientes foros internacionales especializados. La adhesión de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido de la Gran Bretaña² en 1973 abrió un debate sobre las relaciones externas de la Comunidad,³ hasta entonces obviado por la influencia francesa.⁴ La discusión se centró en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, pero tenía mucho que ver con la posición de la Comunidad ante el mundo.⁵

6.1.1. Las relaciones de la CEE con el mundo en desarrollo

La actual Comunidad Europea, como toda organización internacional, goza de una personalidad jurídica limitada y circunscrita al cumplimiento de sus objetivos.⁶ De este modo, la política exterior de la Comunidad fue evolucionando sobre los dos pilares básicos en los que se cimentó la construcción comunitaria: en primer lugar, la cesión de competencias por parte de los Estados y en segundo, la cláusula evolutiva, la cual permitió una extensión de

² Noruega, que había firmado el Acta de Adhesión el 22 de enero de 1972, decidió retirarse posteriormente ante el rechazo popular mediante referéndum nacional.

³ Al hablar de las relaciones exteriores de la CEE, es preciso matizar, ya que no se trata del ejercicio de un auténtica política exterior, sino de la proyección exterior de las políticas comunes de carácter sectorial. Sobre la evolución de ésta, véase ABELLÁN, V., «Presupuestos de una política común en materia de relaciones exteriores y de seguridad», *Instituciones Europeas*, vol. 19, núm. 1, enero-abril 1992. En este mismo sentido, GOMEZ SARAIVA, M., «Las dos dimensiones de la política exterior de la Comunidad Europea», *Estudios Internacionales*, abril-junio 1992, núm. 98.

⁴ Destaca GRILLI, E., *The European Community and the Developing countries*, Cambridge University Press, 1993, que la elección del África Subsahariana como zona de relación privilegiada era claramente una elección política debida a la influencia francesa y no el resultado de un análisis comparativo respecto a los futuros beneficios o la efectividad de las acciones de desarrollo que podrían obtenerse en otras regiones, ejercicio que hubiese favorecida a América Latina, p. 225-227.

⁵ El fracaso en la creación de una Unión con una política exterior y de defensa común propuesta en el Plan Fouchet, 1961-1962, ante la postura reductiva de Francia, sumado a la renuncia de los otros países miembros a seguir con la discusión entre concepciones federales y supranacionales en la cumbre de La Haya de 1969, limitó la acción exterior de la Comunidad a las políticas sectoriales, fundamentalmente la comercial. Dándole un sentido más amplio a la política comercial, algunos autores defendieron la posibilidad de «comunitarizar una parte de las relaciones económicas», p. 70, FLAESCH-MOUGIN, C. «Les accords externes de la CEE, 1 janvier 1984 - 30 juin 1986», *Revue du Marché Commun*, núm. 1, 1987, pp. 55-81.

⁶ Utilizando palabras de SOBRINO HEREDIA, J. M., «Las Organizaciones Internacionales poseen las competencias internacionales necesarias para ejercer las funciones y realizar los propósitos que les han fijado sus fundadores, tal y como aparecen enunciados o pueden deducirse de forma implícita de las reglas pertinentes de cada organización. (...) Como las funciones y los propósitos no son los mismos en todas ellas, el alcance de la personalidad internacional de las organizaciones variará por consiguiente de unas a otras», p. 65, en «Principales manifestaciones

competencias en función de las necesidades que se planteaban en orden a la consecución de los objetivos del Tratado,⁷ sustentada en una interpretación doctrinal y jurisprudencial extensiva.⁸ Conforme la Comunidad ampliaba sus competencias, éstas se extendieron a su acción exterior, de manera que al primer núcleo, esencialmente económico, se le fueron añadiendo las nuevas políticas, que acabaron institucionalizándose en las sucesivas reformas del tratado.⁹

Así, una de las características de la política exterior de la Comunidad es la progresividad, tanto en los ámbitos de actuación a los que se ha ido abriendo como en los medios de los cuales se ha dotado para poner en marcha las acciones emprendidas. Desde un principio, se estableció una clara correlación entre el fundamento jurídico de las competencias comunitarias y la extensión material de éstas,¹⁰ y ese fundamento condicionó los instrumentos utilizados para formalizar una determinada obligación con un Estado tercero, un grupo de Estados o una organización internacional.¹¹ Otro rasgo característico de las relaciones externas comunitarias ha sido su sujeción a la política exterior de los Estados miembros¹² dando lugar a pugnas por establecer un equilibrio de fuerzas, lo cual exige una compensación de intereses tras cada nueva incorporación, que quedó reflejada en la elaboración de la política de cooperación para el desarrollo.

a) Las competencias comunitarias en cooperación internacional

de la personalidad jurídica internacional de las Organizaciones Internacionales», capítulo III en DIÉZ DE VELASCO, M., Las Organizaciones Internacionales, Tecnos 9^a edición, 1995, pp. 65 y ss.

⁷ Artículo 235 del Tratado de Roma original, por el cual se creó la Comunidad Económica Europea.

⁸ Sobre el papel del Tribunal de Justicia en el desarrollo de las relaciones internacionales durante la primera época, véase KOVAR, R., «La contribution de la Cour de Justice au développement de la condition internationale de la CE», CDE 1978, pp. 536 y ss.

⁹ La política de cooperación no se institucionalizó formalmente hasta la adopción del Tratado de la Unión Europea, en 1992.

¹⁰ Sobre el carácter funcional de la personalidad jurídica internacional de las organizaciones internacionales y su aplicación a la CEE, véase DE BURGOS, C. «La personalidad jurídica Internacional de la CEE», RIE 1979-1981, p. 55. Sobre la evolución de las relaciones exteriores de la Comunidad Europea: REMIRO BROTONS, A., «Las relaciones Exteriores de la Comunidad Europea», en Tratado de Derecho Comunitario Europeo, vol. III, Civitas 1986, o GROUX, J. y P. MANIN, Las Comunidades Europeas en el Orden Internacional, Comisión CE, Luxemburgo, 1985.

¹¹ Como señala SOLDATOS, P. en Les Communautés européennes en fonctionnement, cap. XII, «La politique extérieure», p. 493, Bruselas 1997, la naturaleza particular del sistema comunitario hace depender la elaboración de su política exterior «...du degré d'intégration interne...» «...du rôle des sous-systèmes nationaux...», «...des influences fondamentales de certains acteurs externes...» y «d'un cadre paracommunautaire de politique étrangère...», lo cual, sin duda complica el análisis de la «réalité empirique et de la phénoménalité socio-politique».

¹² Como señala ABELLÁN, V., 1992, *op. cit.*

La relación de la Comunidad con los PVD se presenta, como señaló ABELLÁN, en una «doble vertiente: la ofrecida por la participación de la Comunidad en el contexto general de la cooperación para el desarrollo, y la relativa al sistema de cooperación para el desarrollo establecida en el marco de la CEE».¹³ Ambas evolucionaron en paralelo, siguiendo su propia dinámica y con una gestión separada. En el contexto internacional, ya en noviembre de 1959, el Consejo de las Comunidades tomó la decisión de celebrar consultas con los gobiernos de Estados Unidos, Canadá, Reino Unido y otros países europeos dispuestos a participar en una política de ayuda a los PVD. En 1960, cuando se transformó la OECD en OCDE y se formó el Grupo de Asistencia al Desarrollo, la Comisión de la CEE se contó entre los miembros fundadores, participando en la primera reunión en Washington, del 9 al 11 de marzo, encargada de examinar los problemas de la ayuda a los PVD, y en las subsiguientes.¹⁴ También desde el inicio presentó al CAD sus informes sobre sus actividades de cooperación técnica.¹⁵ La propia Comunidad creó en octubre de 1960 un Grupo de Coordinación de la Asistencia Técnica a los PVD de los Estados miembros, que se encargó de elaborar una definición de asistencia técnica¹⁶ y de hacer un inventario de todos los programas y acciones en marcha, estableciendo un procedimiento y un calendario de entrega.

En 1963 se estableció el Programa Mundial de Alimentos como organismo internacional encargado exclusivamente de la ayuda alimentaria. Tanto los países miembros como la CEE se comprometieron a contribuir a la política alimentaria de la FAO dentro de la estrategia internacional de lucha contra el hambre.¹⁷ La Comunidad Económica Europea se adhirió en 1967 a la Primera Convención sobre Ayuda Alimentaria surgida de la negociación de la

¹³ ABELLÁN, V., p. 173, Las relaciones entre las Comunidades y los países en vías de desarrollo, en DIEZ DE VELASCO, M., El Derecho de la Comunidad Europea, Universidad Menéndez y Pelayo, Madrid, 1982, afirma además que ambos aspectos son complementarios y que difícilmente puede abordarse el sistema comunitario de cooperación para el desarrollo sin referirlo al contexto más amplio de la cooperación internacional en la materia.

¹⁴ La segunda, en Bonn del 5 al 7 de julio; la tercera, de nuevo en Washington, del 3 al 5 de octubre. Al año siguiente se celebró la cuarta, en Londres, del 27 al 29 de marzo, y la última en Tokio, del 11 al 13 de julio.

¹⁵ La Comisión presentó su propio informe sobre las actividades de cooperación técnica para la elaboración del primer examen anual de los esfuerzos públicos de ayuda para el desarrollo de los miembros del CAD en 1962.

¹⁶ En la tercera reunión del grupo, del 16 de marzo de 1961, se aprobó una definición de asistencia técnica, definiéndola como: «todas aquellas actividades consistentes en la aportación de competencias y conocimientos destinados a facilitar el desarrollo económico y social de los países beneficiarios», Boletín CE 2/61, p. 23.

¹⁷ El Programa Mundial de Alimentos fue creado en Roma en 1963 por las Naciones Unidas y la FAO con la función de conseguir que la ayuda alimentaria contribuyese como factor de desarrollo económico y social y para proveer un fondo de socorro de urgencia.

Ronda Kennedy (1964-1967) a propuesta de Estados Unidos, hasta entonces el mayor proveedor de ayuda alimentaria,¹⁸ e iniciaron las primeras acciones con una campaña de tres años (1968-1971). Esta convención formaba parte del Acuerdo Internacional del Trigo de 1967 mediante el cual la Comunidad se comprometía a enviar a los países con deficiencias nutricionales una determinada cantidad de alimentos, sumada a la correspondiente a cada uno de los Estados miembros.¹⁹ En los primeros años la ayuda alimentaria estuvo muy ligada a los excedentes producidos por la aplicación de la Política Agraria Comunitaria (PAC), de forma que el envío de alimentos se convirtió en una manera de deshacerse de los excedentes, lo cual tuvo consecuencias tanto en la manera de gestionar la ayuda²⁰ como en los criterios de distribución aplicados.

En la vertiente propiamente comunitaria, las relaciones de cooperación con los PVD se remontan a las negociaciones para la firma del Tratado de Roma. Francia, preocupada por mantener la relación privilegiada con sus colonias y territorios de ultramar,²¹ propuso incluirlos primero en el preámbulo del tratado fundacional, mediante la referencia a la «necesidad de incrementar los intercambios y promover en común el desarrollo económico y social». Después se introdujo en el articulado un instrumento, el convenio de asociación, para regular las relaciones y los intercambios comerciales, suprimiendo progresivamente los derechos de aduana.²²

¹⁸ Hasta 1970, el 90% de la ayuda alimentaria provenía de Estados Unidos y solo a partir de esa fecha la participación de la Comunidad y sus Estados miembros aumentó de forma significativa. Véase CLAY, E. y CH. BENSON, Food aid programmes of the European Community and its members States: A comparative analysis, ODI Working Paper 72, agosto de 1993.

¹⁹ Así, el programa de ayuda alimentaria en cereales se dividía en acciones nacionales y comunitarias, pero con el tiempo se comunitarizó totalmente. Inicialmente se acordó que el 20% de lo aportado por la Comunidad y Estados miembros sería administrado por la Comisión y el resto por los Estados miembros en proporción a su contribución al presupuesto de la CE.

²⁰ Así, eran los ministros de Agricultura junto a la Dirección General de Agricultura (DGVI) los que negociaban las aportaciones de cada país y, asimismo era la DGVI y no la DG de Desarrollo (DGVIII) la que lideró la representación comunitaria en el Comité de Ayuda Alimentaria, encargado de revisar los acuerdos, hasta 1986.

²¹ En realidad, como señala SOBRINO HEREDIA, J. M. en «Las relaciones de cooperación para el desarrollo CEE-Estados ACP», Universidad de Santiago de Compostela 1985, Francia «tenía un perfecto sistema de intercambios económicos que regulaban las relaciones con sus posesiones, basado en una corriente en sentido único y en un sistema de garantía de precios; por eso presentó la asociación de los territorios de ultramar como condición sine qua non para su participación», p.25.

²² Capítulo IV, artículos 131 y siguientes, del TCEE. Además se firmó un comunicado final en el que se expresaba la voluntad de asociar los territorios de ultramar a la CEE y contribuir a las inversiones económicas y sociales que exige

Como contribución al desarrollo económico de dichos países se creó, en 1958 y con duración quinquenal, el primer Fondo Europeo de Desarrollo (FED), nutrido con aportaciones realizadas por los Estados miembros al margen del presupuesto de la Comunidad según cantidades pactadas por vía convencional.²³ Tres años más tarde, coincidiendo con la renovación del primer FED por el segundo, se firmó el Primer Convenio de Yaundé (Camerún) de 1963 en el que se establecía un sistema de cooperación concertado entre trece países africanos, la Comunidad y los Estados miembros. La incorporación del Reino Unido conllevó la ampliación del número de Estados asociados para incluir al antiguo imperio colonial británico. Una parte se sumó al mecanismo establecido con los países asociados africanos, pasando a denominarse el grupo de países de Asia, Pacífico y Caribe (ACP) a partir de 1975, con la firma del primer Acuerdo de Lomé celebrado en dicha capital africana. De este bloque quedaron excluidos algunos países asiáticos de la Commonwealth, muy poblados y algunos con niveles de renta *per cápita* muy bajos, como por ejemplo Bangladesh. En compensación, el Reino Unido planteó la necesidad de una globalización de la política de cooperación al desarrollo de la Comunidad que extendiera su acción a todos los PVD. Esta propuesta quedó recogida en las actas de la Cumbre comunitaria de 1972 en París,²⁴ inaugurándose la que quedó bautizada como «dimensión mundialista» de dicha política.²⁵

b) Regionalización y globalización de la cooperación para el desarrollo

Antes de la primera ampliación, algunos gobiernos sin una gran herencia colonial, como Países Bajos o Alemania, ya se habían mostrado partidarios de una ampliación del ámbito de acción de la política comunitaria de cooperación para el desarrollo. Posteriormente, a raíz de su participación en los debates de la UNCTAD, la CEE percibió la necesidad de mejorar su imagen de organización aduanera y agrícola, más ocupada de obstaculizar la libertad de los intercambios que de colaborar en la solución de los problemas del desarrollo,²⁶ pero sólo la

el desarrollo de esos territorios.

²³ El primer FED, 1958-1964, se destinó a veinte territorios coloniales belgas y franceses.

²⁴ Las conclusiones están recogidas en el Boletín CE 10-1972, pp. 13 y ss. Esta globalización se asume para poner en consonancia el aumento del peso específico de la Comunidad tras la ampliación, con su presencia internacional. Así, en la declaración de la Cumbre de París se afirma: «Europa debe ser capaz de hacer oír su voz en los asuntos mundiales y de proporcionar una contribución original a medida de sus recursos humanos, intelectuales y materiales y de afirmar sus propias concepciones de las relaciones internacionales».

²⁵ Véase SOBRINO HEREDIA, J. M., «Consideraciones en torno a la dimensión mundialista de la política comunitaria de cooperación para el desarrollo», *RIE*, 1985, vol. 12, núm. 3, p. 759.

²⁶ Así lo reconocía la Comisión en el 5º Informe General de la actividad de las Comunidades de 1971, p. 357.

adhesión de los nuevos miembros dio un impulso a esa apertura y propició una mutación en la noción de la política de cooperación para el desarrollo. Se rebasó el planteamiento exclusivamente centrado en las relaciones poscoloniales para abrirse a un campo más amplio, inserto en el ámbito de las relaciones exteriores de la Comunidad. Respecto al conjunto de PVD, se establecieron dos zonas prioritarias: por una parte, la iniciada con los países ACP, que fue consolidándose y perfeccionándose con los sucesivos Acuerdos de Lomé y por otra, los acuerdos de asociación con los países de la cuenca mediterránea. Junto a estas dos líneas preferenciales se introdujeron dos instrumentos dirigidos a todos los PVD; uno de ellos fue el Sistema de Preferencias Generalizadas, enmarcado dentro de las relaciones comerciales; el otro, propiamente un instrumento de cooperación para el desarrollo, fue el primer Programa de Asistencia Técnica y Financiera a los PVD. Este se puso en marcha en 1976 e iba dirigido a los países *no asociados*, llamados así para distinguirlos de los dos grupos que sí tenían acuerdos de asociación. Estas iniciativas se unieron a la ayuda alimentaria preexistente y al nuevo programa de cofinanciación con ONG, también iniciado en 1976.

La transformación comenzó a operarse ya en el periodo previo a la adhesión. En julio de 1971 la Comisión envió un Comunicado al Consejo sobre las **Orientaciones de una política de cooperación al desarrollo**.²⁷ A éste le siguió el Programa de acción de 2 de febrero de 1972,²⁸ en el cual se introducía, con reservas, la propuesta en favor de una extensión del ámbito geográfico. En ambos documentos se manifestaba la «doble orientación» de la Política de cooperación comunitaria.²⁹ Por una parte, debido a la escasez de medios disponibles, la regionalización selectiva fue «mantenida, perfeccionada y reforzada».³⁰ Pero también se asumió el imperativo de atender las necesidades de los otros PVD no asociados mediante acciones en el ámbito mundial manteniendo con ellos un diálogo organizado, en aplicación de las recomendaciones de la UNCTAD y las que la Asamblea

²⁷ Boletín CE núm. 9-19/1971 pp. 49 a 53 y suplemento núm. 5/71.

²⁸ Boletín CE núm. 4/72 pp. 97 y ss y suplemento 3/72.

²⁹ SOBRINO HEREDIA, 1985, *op. cit.*, p. 758, distingue entre la cooperación «..de ámbito regional por un lado y de pretensión mundialista por el otro».

³⁰ Boletín CEE, suplemento 3/72.

General de la ONU formuló al declarar el Segundo decenio para el desarrollo.³¹ A pesar de la extensión del ámbito geográfico, en la declaración quedó explícito que la política de cooperación de la Comunidad continuaría manteniendo una relación de complementariedad con las políticas nacionales.

La Cumbre de París en 1972 fijó las líneas orientativas de esa nueva política de cooperación a escala mundial. La cooperación aparecía enmarcada en una concepción europea de las relaciones exteriores, dirigida a reforzar el papel de Europa en el mundo y «hacer frente a las responsabilidades crecientes».³² Se estimaba que tal política debía conducir a la estabilización de los mercados de los productos básicos, la mejora de las preferencias generalizadas para permitir el crecimiento de las exportaciones de manufacturas procedentes de PVD, el aumento de las ayudas financieras públicas y la mejora de las condiciones crediticias, en especial para los países menos avanzados. *De facto*, se consolidó la orientación básicamente regional de la cooperación, en convivencia con una cooperación de ámbito global y carácter marginal. Sin embargo, dentro del enfoque regional, se llegó a un compromiso en cuanto a los criterios de selección que, tal como señala ABELLÁN, «en principio eran contrapuestos»:³³ uno, la consolidación de un bloque euroafricano sustentado en las relaciones poscoloniales, el otro, en base al interés económico que representa una determinada región para la Comunidad, lo cual inspiró el nacimiento de la política mediterránea.

6.1.2. Relaciones de la CEE con América Latina

Durante los primeros años de la CEE la relación con los países latinoamericanos fue escasa, pues a la ausencia de una prioridad política se sumaba la carencia de instrumentos jurídicos para enmarcar las relaciones con la región. Ello era más patente en el ámbito político que en el económico, pues en este último la competencia exclusiva de la Comunidad en materia comercial le permitía concluir acuerdos internacionales. Al comenzar la década de los ochenta,

³¹ Véase *infra*, cap. 1.

³² Bol. CE 10/1971, pp. 13-23.

³³ ABELLÁN, V., p. 193, «Las relaciones entre las Comunidades Europeas y los países en vías de desarrollo», en DIEZ DE VELASCO, M., *El Derecho de la Comunidad Europea*, Universidad Menéndez y Pelayo, Madrid, 1982, pp. 173-218.

calificada como la década perdida de América Latina, esta región estaba sumida en una fuerte crisis económica que, acompañada de profundas crisis políticas, convirtieron a dicha región en una de las más conflictivas del planeta. Esta situación marcó el contenido de las relaciones entre las dos regiones, sobre todo teniendo en cuenta que uno de los grandes conflictos vividos en Latinoamérica durante la primera mitad de la década las enfrentó directamente y las llevó a alinearse cada una con el país contendiente perteneciente a su esfera regional. Así, la guerra de las Malvinas³⁴ supuso la ruptura del «diálogo renovado» con el que se trataba de dinamizar unas relaciones que habían quedado un tanto esclerotizadas durante la década anterior. Sin embargo, para entonces ya se había comenzado a construir un entramado de relaciones institucionales para encauzar los contactos y se puso en marcha una dinámica de acercamiento que se aceleró con la proximidad de la adhesión hispano-lusa.

a) Los contactos políticos

Como bien señaló MARCHISIO, una prueba de que en un principio no existía ningún fundamento para la institucionalización de un diálogo político fue el recurso al «intercambio de opiniones», que mencionó la Comisión en su primer memorándum de marzo de 1958, en el cual invitaba a los Estados latinoamericanos al diálogo.³⁵ En el mismo sentido, ELKIN remarcó que la institucionalización del diálogo estaba «sujeta a la limitación formal del instrumento (simples reuniones protocolarias entre embajadores y altos funcionarios que transcurren en la más absoluta indiferencia) y a la incapacidad de modificar el *status quo*».³⁶ Los raros documentos surgidos durante los primeros años eran de carácter programático y con escaso contenido práctico. Por ejemplo, en enero de 1963 la Comisión envió una comunicación al Consejo referente a **Las relaciones entre la CE y AL. Intenciones y**

³⁴ El 1 de abril de 1982, la Junta militar argentina en el poder inició la invasión de las islas Falkland (conocidas como islas Malvinas antes del dominio británico) bajo la soberanía del Reino Unido. Esto provocó la inmediata reacción del ejército británico, que contraatacó para retomar las islas con el apoyo de sus aliados y la aplicación de represalias por parte de la Comunidad. Mientras, los gobiernos latinoamericanos se solidarizaron con Argentina y suspendieron el diálogo interregional.

³⁵ MARCHISIO, S., «I rapporti di cooperazioni tecnica delle Comunità Europee con la América Latina», en «La Europa Comunitaria e America Latina : integracione e cooperacione economica», ponencia de la Convención de Salerno 23-28 abril 1983, La Comunità Internazionale.

³⁶ ELKIN, N., «Dificultades del diálogo entre América Latina y la Comunidad Económica Europea», Comercio Exterior, vol. 31, núm. 12, p. 1424.

propósitos,³⁷ donde mostraba cierta disposición a reducciones aduaneras en el marco del GATT y estimaba conveniente estudiar modalidades de cooperación para el desarrollo. Al tiempo se proponía la creación de un grupo de contacto con reuniones periódicas con el grupo de embajadores latinoamericanos (GRULA) que finalmente fue circunscrito al intercambio de informaciones.

En noviembre de 1968, tras un lustro de reuniones informativas sin resultados concretos, el gobierno italiano entregó al Consejo un **Memorándum sobre las relaciones de la CEE y América Latina**³⁸ en el que auspiciaba la creación de una comisión de contacto de carácter permanente y el establecimiento de un mecanismo de coordinación de la cooperación técnica de los países miembros. Como consecuencia el Consejo adoptó una declaración relativa a **Las relaciones entre la Comunidad y América Latina** en octubre de 1969³⁹ en la que propuso la creación de una comisión mixta y encargó al COREPER la relación de un informe. Los resultados quedaron expuestos en la intervención del parlamentario demócratacristiano belga De Winter, el 25 de noviembre de 1969,⁴⁰ en la que denunció el inmovilismo del Consejo ante las numerosas iniciativas propuestas.

No obstante, tampoco los países latinoamericanos fueron tenaces en sus propuestas y sus intenciones iban más dirigidas a establecer un diálogo con los Estados miembros que con la Comisión, lo cual era evitado por aquéllos para impedir cualquier viso de negociación individualizada y por el ejecutivo comunitario, que veía minar su representatividad.⁴¹ Por aquel entonces, varios países latinoamericanos habían iniciado contactos bilaterales para tratar de conseguir ventajas comerciales particulares⁴² y también las agrupaciones subregionales

³⁷ Boletín, CE 7/63, p. 23.

³⁸ Boletín CE 11/66

³⁹ Boletín CE 12/69

⁴⁰ Informe sobre las relaciones entre la CEE y AL, Boletín CE 1/70, pp. 97-98.

⁴¹ MARCHISIO, S., 1983, *op. cit.*, p. 394.

⁴² Argentina y Uruguay celebraron en 1968 reuniones de su misión diplomática con la Comisión y Brasil y Chile anunciaron sus ministros en 1969. Todo ello concluiría en la celebración de los acuerdos bilaterales comerciales de estos cuatro países y México (véase *infra*).

abrieron brechas por su cuenta.⁴³ Todo ello contribuyó a desdibujar la capacidad representativa del GRULA.

Tras el agotamiento de las reuniones informativas, el grupo de embajadores latinoamericanos miembros de la CECLA, entregó oficialmente a la Comisión la Declaración de Buenos Aires⁴⁴ en que proponían la institucionalización del diálogo y la celebración de una reunión ministerial. El Consejo redujo la propuesta a una nueva reunión de embajadores, que se celebró en diciembre y dio lugar a una declaración común del GRULA, el COREPER y la Comisión, proponiendo reanudar un diálogo para resolver sobre todo los problemas comerciales.⁴⁵ Le sucedieron diversas reuniones de periodicidad irregular en las que se trató de limar diferencias sin avances hasta que en 1979 se interrumpió el diálogo so pretexto de la incorporación de Cuba al GRULA.

El Parlamento mantuvo una actitud favorable a un mayor acercamiento entre las dos regiones. Sin embargo, con ocasión de los informes preceptivos para la conclusión de los acuerdos comerciales bilaterales, se expresaron en el Parlamento Europeo voces críticas por el pacto con sistemas totalitarios, como el brasileño. Durante estos primeros años el Parlamento Europeo denunció la violación de los derechos humanos, ante el silencio y a veces complicidad de algunos gobiernos de los Estados miembros. Esta actitud de la Asamblea condujo a la celebración en 1974 de la Primera Conferencia Interparlamentaria,⁴⁶ que reunió a parlamentarios europeos y a los miembros de los Parlamentos nacionales latinoamericanos, algunos de ellos en el exilio a causa de dictaduras militares. Estas conferencias se han continuado con carácter bianual y aunque su trascendencia práctica ha sido discreta, han servido para sensibilizar a los parlamentarios europeos sobre la problemática latinoamericana y hacerse eco de sus reivindicaciones.

⁴³ La Secretaría del Mercado Común Centroamericano abrió una oficina de enlace en 1965, la Asociación de Libre Comercio de Caribe (CARIFTA) envió una delegación en 1969 para tratar los problemas de la futura adhesión del Reino Unido, y la ALALC envió en 1970 a sus funcionarios para celebrar una mesa redonda con la Comisión. También el Grupo Andino se acercó a la Comisión tras su constitución en 1969 y el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), creado en 1975, visitó la Comisión en 1977, aunque las posturas combativas frente al proteccionismo comunitario que adoptó este organismo no facilitaron los contactos.

⁴⁴ Aprobada a la VI reunión extraordinaria a nivel ministerial de 17 de julio de 1970.

⁴⁵ Boletín CE 7/71.

En febrero de 1981, la Comisión se dispuso a reanudar los contactos con el GRULA y acordó un nuevo procedimiento, llamado «diálogo renovado». Se celebraron dos encuentros; uno en junio⁴⁷ y otro en diciembre,⁴⁸ sin embargo, la tercera reunión, prevista para junio del año siguiente, fue suspendida a petición del GRULA, como protesta ante las drásticas medidas que la Comunidad y los países comunitarios tomaron contra Argentina.⁴⁹ Este enfrentamiento fue interpretado por parte de la clase política latinoamericana como botón de muestra de las lealtades preponderantes en las relaciones Norte-Sur; sin embargo, con la perspectiva del tiempo, los efectos del conflicto parecen diluidos. Como señaló WHILHELMY, da la impresión que, si bien se trató de una grave crisis, puede atribuirse a una situación anómala y aislada, difícil de repetirse.⁵⁰ De hecho, en junio de 1982, todavía en pleno conflicto, el Consejo Europeo de Bruselas tomó posición en favor de una mejora de las relaciones de los diez con América Latina⁵¹ enmarcándolas dentro del papel que Europa estaba llamada a desempeñar en la escena mundial y encargó a los ministros que estudiasen los medios apropiados para fortalecerlas.⁵² En septiembre de 1983, el Consejo del SELA se manifestó en favor de la reapertura del diálogo y fue respaldado por una resolución del Parlamento Europeo en octubre. Seguidamente, la Comisión elaboró un documento que contenía las **Orientaciones para fortalecer las relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina.**⁵³

⁴⁶ Se celebró en Bogotá entre el 15 y el 18 de abril.

⁴⁷ La parte latinoamericana subrayó la importancia de la presencia de los diez países miembros para el establecimiento de diálogos comunes, Boletín CE 2/81.

⁴⁸ Se trató de los intercambios comerciales y los efectos exteriores de la PAC, así como la aplicación de los instrumentos de cooperación para el desarrollo a temas como la energía o la formación de recursos humanos, Boletín CE 12/81.

⁴⁹ El día 10 a través del mecanismo de la cooperación política europea se acordó un embargo de exportación de armas y la suspensión de la importación de cualquier producto procedente de la Argentina. También el Parlamento Europeo aprobó una resolución condenando la invasión, pero se pronunció en favor de una solución pacífica.

⁵⁰ El autor lo atribuye al «producto de la interacción coyuntural entre el decadente régimen militar argentino y un gobierno inglés igualmente ansioso de obtener dividendos políticos de un enfrentamiento armado en torno al control de las islas», WILHELMY, «Las políticas latinoamericanas hacia Europa occidental: los niveles nacional, regional y subregional», Síntesis, núm. 4/1988, p. 112.

⁵¹ Boletín CE 6/1982 p. 1.5.6.

⁵² A las instancias comunitarias, en cambio, les encargaban proseguir con el examen del problema de la ayuda a América Central. Este desdoblamiento del destinatario es una muestra más del carácter híbrido del Consejo e indica las diferencias de sensibilidad respecto a ambos temas; si en cuanto al ámbito centroamericano existía un cierto consenso respecto a la necesidad de enviar ayuda, en cambio sobre las relaciones con el conjunto de América Latina, en plena crisis del Atlántico Sur, no era posible profundizar en una declaración común.

⁵³ Se emitió en Bruselas, el 28 de marzo de 1984, COM (84) 105/3.

Este documento intentó un análisis crítico de las relaciones tras dos años de suspensión del diálogo, recogiendo algunas quejas de los países latinoamericanos. Como punto de partida, la Comisión propuso diferenciar la diversidad de situaciones políticas, sociales y económicas entre los países de la región y en consecuencia aplicar instrumentos distintos, distinguiendo entre el nivel regional, el subregional y el bilateral. Se advertía que no se podría otorgar ningún régimen similar al de los ACP, pero reconociendo la necesidad de buscar nuevas formas de cooperación tanto en el ámbito comercial como en la cooperación técnica, con especial atención a la cooperación industrial,⁵⁴ científica y energética, así como programas de formación e intercambios culturales, aspectos sobre los cuales anunciaaba su intención de realizar propuestas concretas. Pero, a pesar de los intentos del SELA para reanudar un diálogo global, el diálogo oficial a través de los embajadores continuó interrumpido.⁵⁵ El mayor obstáculo para la Comunidad era lo que GRABENDORF denominó «una cierta ilusión latinoamericana de igualdad de trato»,⁵⁶ contra la cual la CE opuso la heterogeneidad de realidades en los diferentes países del continente, algo que impedía aplicar el mismo tipo de medidas si no era acudiendo a criterios de aplicación selectiva. La visión europea acabó imponiéndose y en el futuro el diálogo interregional discurrió por vías fragmentadas.

En contraposición al conflicto del Atlántico Sur, la intervención de la Comunidad en la crisis que se desarrolló en Centroamérica tuvo un cariz positivo, al tratarse de una acción diplomática en favor de una solución negociada entre los países de la región. Al inicio del conflicto, aunque hubo intentos aislados de mediación entre las partes beligerantes procedentes de gobiernos o partidos políticos de determinados Estados miembros,⁵⁷ la Comunidad y el conjunto de los diez permanecieron al margen del conflicto mientras Estados

⁵⁴ Casi al mismo tiempo la Comisión había presentado el COM (86) 603 final de 3 de diciembre de 1986 sobre **Cooperación Industrial con determinados PVD de América Latina, Asia, el Golfo y el Mediterráneo**.

⁵⁵ Hasta abril de 1989 no se volvió a reunir la Comisión con los embajadores de América Latina (Boletín CE 4/89), pero para entonces su estatuto de interlocutor regional ya estaba minado.

⁵⁶ GRABENDORF, W., «Las relaciones de la Comunidad Europea con América Latina: una política sin ilusiones», *Síntesis*, núm. 4/1988, p. 123.

⁵⁷ Especial importancia tuvo la declaración franco-mexicana de agosto de 1981 en la que se reconocía la representatividad del FMLN para las negociaciones con el gobierno salvadoreño, pero también hubo otros intentos de abrir el diálogo entre el gobierno sandinista y los EE.UU, por ejemplo de España.

Unidos ejercía una política fuertemente intervencionista. Este abstencionismo de Europa se interpretó como una alineación con el intento norteamericano de una adaptación de la doctrina soviética de la «soberanía limitada»,⁵⁸ lo que fue reforzado cuando la Administración republicana de Reagan sucedió a la demócrata de Carter en los primeros meses de 1981. Pero la escalada armamentística que se desencadenó hizo cambiar de actitud a los gobiernos europeos y les decidió a expresar su postura, para evitar su asociación con las acciones bélicas patrocinadas por Estados Unidos.⁵⁹ Cuando el conflicto centroamericano amenazó con convertirse en un problema de seguridad global y, según las tesis norteamericanas, en escenario del conflicto Este-Oeste, Europa occidental, especialmente vulnerable a este análisis, se vio impelida a tomar cartas en el asunto.⁶⁰

Para comenzar, la Comisión elaboró las **Orientaciones para un fortalecimiento de las relaciones con América Central**, donde introdujo un análisis socioeconómico sobre la inestabilidad política del Istmo, al tiempo que ofrecía apoyo para profundizar el proceso de integración del MCC como medio para asegurar la estabilidad, la prosperidad y el crecimiento de la zona. No obstante, mostraba cierto escepticismo sobre la posible negociación de un acuerdo de cooperación, subordinándolo al respeto de los derechos humanos básicos en la región y a la evolución del proceso de integración regional.⁶¹ Posteriormente, el Consejo Europeo de 29 de marzo de 1982 adoptó la primera declaración en la que se mostraba favorable a «toda iniciativa dirigida a poner fin a la violencia y que, desde la vía del diálogo y del respeto de las reglas democráticas fundamentales y de los derechos humanos, pero también en el mantenimiento de la soberanía de los Estados y en el respeto de la voluntad de los pueblos, pueda concluir al restablecimiento de la paz en la

⁵⁸ Esta secuela de la «Doctrina Monroe» trataba de legitimar el intervencionismo arguyendo su finalidad de legítima defensa de la región frente al peligro comunista.

⁵⁹ Este análisis fue el presentado por el entonces ministro de Asuntos Exteriores español Fernando MORÁN ante el Council of Foreign Relations, de Nueva York en 1985. Publicado con el título «El papel de Europa en Centroamérica. La perspectiva de un socialista español».

⁶⁰ También CRAWLEY, A., en «La Comunidad Europea y América Latina», dentro de Las relaciones entre España y América Central (1976-1989), CIDOB y AIETI Barcelona 1989, se inclina a pensar que en el aumento del interés de la Europa comunitaria por América Central «...la consideración básica durante los años ochenta ha sido la seguridad», p. 166. Igualmente DÍAZ CÓRDOBA, A., «Adónde va el diálogo político entre la Comunidad y Centroamérica», Estudios Internacionales, núm. 5, enero-junio 1992, IRIPAZ, Guatemala, p. 69. «La Comunidad CEE considera sus relaciones con el Istmo centroamericano y con el tercer mundo en general bajo una óptica particular: la seguridad».

⁶¹ COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, Europe Information. Relations extérieures. «La

región...». Al tiempo, se señalaron los profundos problemas económicos y las desigualdades sociales de la región como las principales causas de los conflictos y propuso un aumento y coordinación de la ayuda de la Comunidad y los Estados miembros, conectando así el ámbito político con la órbita comunitaria.⁶²

El Consejo de Stuttgart de junio de 1983 reforzó el «enfoque europeo»⁶³ del conflicto, dando su apoyo a la iniciativa surgida en Contadora por parte de países vecinos de la región⁶⁴ para buscar una solución negociada entre los países implicados.⁶⁵ Esta visión regional por parte de Europa, que además se declaraba contraria a las intervenciones subrayando los principios de no-intervención y de inviolabilidad de las fronteras, se separaba del planteamiento de enfrentamiento característico de la dinámica de guerra fría, que sustentaba la Administración estadounidense. Las discrepancias, así, se referían tanto al punto de vista de las causas del conflicto como a las posibles vías de solución.⁶⁶ El apoyo de la CE cristalizó en la convocatoria de una cumbre de Jefes de Estado en la que, además de los países del Istmo, los Estados miembros de la Comunidad, un representante de la Comisión y el grupo de Contadora, participaron España⁶⁷ y Portugal, que ya habían iniciado las negociaciones para la adhesión pero todavía no eran miembros. La conferencia se celebró en septiembre de 1984, en San José de Costa Rica, con un carácter dual: una vertiente política de apoyo de la cooperación política europea al proceso de Paz de Contadora⁶⁸ y, por otra parte, un plan de

Communauté Européenne et l'Amérique Centrale», 53/81, noviembre de 1981.

⁶² GALINSOGA, A., España y la política Centroamericana de la Comunidad Europea, IRELA, Documento de trabajo núm. 26, Madrid, 1991.

⁶³ Según expone DÍAZ CÓRDOBA, A., 1992, *op. cit.*, p. 65, se habrían planteado dos enfoques: uno regional y otro global; «El enfoque global argumenta en base a **pull factors**, tesis sostenida por Estados Unidos. Al contrario, la mayor parte de los gobiernos de la Comunidad Económica Europea señalan que los **push factors** son los elementos esenciales del problema».

⁶⁴ Cuatro países, México, Venezuela, Colombia y Panamá formaron desde enero de 1983 el llamado Grupo de Contadora para buscar una solución regional del conflicto, que daría lugar a la firma en abril de la primera redacción del «Acta de Paz y Cooperación para Centroamérica» y sería la base sobre la que se llevó a cabo la pacificación de la zona.

⁶⁵ Boletín CE 6/83, punto 1.5.22.

⁶⁶ GALINSOGA, A., 1991, *op. cit.*, p. 36.

⁶⁷ El gobierno socialista, desde su llegada al poder en 1982, puso especial empeño en asociarse al proceso de pacificación de Centroamérica e incluso en adquirir cierto protagonismo a través de las propuestas del propio presidente González o del ministro de Asuntos Exteriores Fernando Morán. Para una exposición detallada véase PIÑOL, J. L., «Las relaciones españolas con Centroamérica: el periodo de los gobiernos socialistas (1982-1989)» en Las relaciones entre España y América Central, (1976-1989), pp. 31- 63, CIDOB-AIETI, Barcelona, 1989.

⁶⁸ Sin embargo el comisario Pisani, que representaba a la Comisión en la Conferencia, se preocupó de aclarar que «Europa ayudará a Latinoamérica ahí donde está, es decir al lado de Estados Unidos», asegurando que lo que se buscaba

cooperación económica en el que participarían la Comunidad y los Estados miembros.⁶⁹ Con ello, la Comunidad contrariaba de nuevo la voluntad de Estados Unidos, que había exigido la suspensión de ayuda al gobierno sandinista.

Todas estas intervenciones de marcado carácter político desmarcaron a la Comunidad de su anterior política inhibicionista⁷⁰ reflejando el avance del proceso interno de construcción comunitaria, que ampliaba su proyección internacional a la vertiente política.⁷¹ En consonancia con el alto grado de politización de la relación interregional, se dio un impulso a las actividades diplomáticas y aumentaron las visitas de delegaciones y altos cargos latinoamericanos a la sede de la Comunidad. A su vez, en octubre de 1984 se produjo la primera visita oficial del presidente de la Comisión a América Latina⁷² y el comisario Cheysson, encargado de la cartera Norte-Sur, inició la costumbre de una gira anual por diversos países de Latinoamérica, hábito retomado y mantenido por el comisario español Abel Matutes que sustituyó a Cheysson en la primera Comisión Delors.

b) Las relaciones comerciales

Al ser la política comercial y la económica las competencias más tempranamente transferidas de forma exclusiva a la Comunidad, fue también el ámbito en el que se centraron las

era una complementariedad en lo económico aunque existieran en lo político «algunas diferencias», América Central y la Comunidad Europea, Oficina de Prensa e información de la CEE, Caracas, 1985, p. 15.

⁶⁹ Tal como expresa DÍAZ CÓRDOBA, A., 1992, *op. cit.*, p. 27, Europa reacciona ante un conflicto que podía desbordarse en un momento de tensión entre las dos potencias evitando una intervención directa de EE.UU., y al mismo tiempo, «el objetivo era disminuir la influencia soviética y cubana, asumiendo responsabilidades hacia Centroamérica pero sin dañar la credibilidad de Estados Unidos». También VAN KLAVEREN, A., «Las relaciones entre Europa Occidental y AL: Alcances y límites de un proceso de consolidación», Síntesis, núm.4/1988, pp. 130 ss. Asimismo en GRANDA-MATE-MORENO, La Cooperación entre América Latina y Europa, CIDEAL, Madrid 1988, p. 25, se afirma que «La Cooperación política europea no se formula como una política activa, sino que sus acciones responden en gran medida a unos intereses de Occidente en su globalidad, más que a unos intereses específicamente europeos».

⁷⁰ GRABENDORF, W., 1988, *op. cit.*, p. 118, subraya que: «Durante los años setenta hubiera sido inimaginable la politización que se ha producido hoy en las relaciones CE-América Latina a consecuencia del destacado perfilamiento internacional que desde principio de los años ochenta caracteriza ambas regiones».

⁷¹ Señala ALCALDE, J., en «La integración Económica Europea y América Latina», Desarrollo Indoamericano, núm. 68, 1981, p. 30, Colombia, que «Las Comunidades Europeas fueron calificadas de gigante económico» y «pigmeo político» y que «...las reacciones de otros actores internacionales frente a las políticas europeas plantearon la necesidad de una firme unidad de propósito de los nueve que apoyara éstas y apuntara además a influenciar de alguna manera los acontecimientos políticos en el sistema internacional». Esta necesidad se hizo más patente ante la postura de Europa frente al conflicto de los Balcanes.

⁷² Gaston Thorn realizó la gira entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre, concretamente a tres países miembros del Pacto Andino: Venezuela, Colombia y Perú, Boletín CE 11/84.

relaciones en un primer momento. Latinoamérica expresó rápidamente sus inquietudes sobre los perjuicios que pudieran derivarse de la implantación de la tarifa aduanera común para sus exportaciones ya que, en lo inmediato, suponía una merma en su capacidad de negociación bilateral para mantener sus mercados tradicionales en cada país miembro de la CEE, implicando enfrentarse a la disciplina de consenso que impone el proceso de toma de decisiones comunitarias. Pero los mayores recelos se manifestaron frente al blindaje del mercado europeo que suponía la Política Agraria Común (PAC).⁷³ Durante las primeras décadas se configuraron los tres pilares de las relaciones económicas interregionales; en primer lugar, la disciplina del GATT (incluyendo convenios sectoriales firmados bilateralmente), en segundo, el contenido material de los acuerdos comerciales y finalmente, la puesta en marcha del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG). Los tres estuvieron condicionados por las políticas comunes de la Comunidad, tanto en materia arancelaria general como en el caso particular de la PAC.

En los primeros años, en ausencia de acuerdos comerciales bilaterales, los intercambios mercantiles se regularon en los foros multilaterales, como el GATT o la UNCTAD. Durante los debates surgidos a raíz de las propuestas comerciales lanzadas por los PVD a través del Grupo de los 77, la CEE, aunque se manifestó a favor de la estabilización de los precios de los productos básicos, acabó decantándose por la negociación de materias primas producto por producto, estableciendo distintos grados de liberalización y distintos plazos. Tras la aprobación en diciembre de 1964 del nuevo capítulo IV del GATT sobre Comercio y Desarrollo, que establecía los principios de estabilización de los precios de los productos básicos, la no-reciprocidad en las concesiones a los PVD y el mantenimiento del *status quo* en las tarifas vigentes, el Consejo se propuso crear un SPG, siguiendo las características recomendadas por la UNCTAD.

En noviembre de 1970, en respuesta a la Declaración de Buenos Aires, el Consejo aprobó un reglamento, acelerando algunas concesiones resultantes de las negociaciones de la Ronda

⁷³ Como señala GRILLI, E., 1993, *op. cit.*, p. 246, los efectos de la PAC no supusieron sólo una reducción del volumen de exportación de Latinoamérica hacia la Comunidad, sino que además el aumento de la producción interna produjo excedentes que se colocaron en el mercado internacional, provocando la bajada de precios.

Kennedy⁷⁴ y posteriormente las negociaciones de la Ronda Tokio (1974-1979) consiguieron algunos progresos. Al tiempo floreció un nuevo tipo de proteccionismo surgido en el propio seno del GATT que adoptó fórmulas no tarifarias para imponer restricciones a la importación en sectores productivos críticos, mecanismos que se aplicaron frente a cualquier competidor, sin considerar su nivel de desarrollo. Siete países latinoamericanos optaron por negociar «acuerdos de autolimitación voluntaria» del textil⁷⁵ en lugar de coordinar sus posiciones y, con la crisis del sector siderúrgico se llegó a nuevos acuerdos de autolimitación inducidos por la Comunidad mediante un uso muy severo de la regulación antidumping y antisubvenciones. Siguieron los productos artesanos e incluso materias primas, como carne de cordero y cabra o la mandioca. Al no tratar de contribuir al incremento de los intercambios sino de restringirlos, estos acuerdos se planteaban como una medida provisional y transitoria, pero con tendencia a su perpetuación en la práctica a través de sucesivas reconducciones.

A partir de julio de 1971 la Comunidad puso en vigor el SPG.⁷⁶ Se trató de una concesión unilateral por la cual se otorgaban derechos preferenciales de importación a productos procedentes de los PVD mediante la disminución o abolición de las imposiciones generales establecidas por el Arancel Aduanero Común, en el que formalmente se encuadran. Estas concesiones no exigían reciprocidad, al tiempo que estaban exentas de la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida, regla general del GATT, pero sí debían respetar el resto de su normativa. Dado que los países asociados a la CEE gozaban de un régimen de preferencias más favorable, el conjunto de destinatarios reales eran los PVD no asociados de Asia y América Latina.

Del SPG se excluyeron los productos sometidos a la PAC y los del Acuerdo Multifibras; además, las condiciones de acceso variaban según su clasificación, añadiéndose limitaciones por país y producto en cada una de las categorías. Así, la franquicia total se circunscribía a algunos productos industriales según su clasificación en sensibles o no sensibles, los productos agrícolas elaborados o semi-elaborados estaban sólo parcialmente incluidos,

⁷⁴ Reglamento 258/70 DOCE 27 de noviembre de 1970.

⁷⁵ Brasil, Colombia, Guatemala, Haití, México, Perú y Uruguay.

⁷⁶ DOCE, núm. 1142, de 1971.

mientras los productos básicos gozaban de preferencias muy limitadas y estaban sometidos a una cláusula de salvaguardia. Con el tiempo se constató que los PVD de mayor desarrollo eran los que más aprovechaban el sistema; Brasil, México y Argentina eran los únicos países latinoamericanos que figuraban entre los diez principales beneficiarios. Además, la burocratización, la escasa transparencia y la falta de previsibilidad del sistema dificultaban su aplicación.

Durante el primer lustro de los setenta se negociaron cuatro acuerdos comerciales bilaterales con carácter complementario. El primero con Argentina en 1971,⁷⁷ y dos años más tarde con Uruguay;⁷⁸ sólo cuatro meses antes que el celebrado con Brasil en 1974.⁷⁹ Estos tres acuerdos tuvieron casi idéntico contenido, limitado a las materias previstas expresamente en los artículos 111 y 113 del TCEE. El cuarto, firmado con México en julio de 1975⁸⁰ anunciaaba un nuevo tipo de convenio más ambicioso, dirigido al conjunto de países no asociados y que, a pesar de no ofrecer cambios cualitativos de contenido material, sí mejoraba aspectos institucionales. Todos eran acuerdos no preferenciales, con el tratamiento de la nación mas favorecida que ya disfrutan recíprocamente todos los miembros del GATT. En materia agrícola, las partes se comprometían a intercambiar información y a procurar evitar la aplicación de cláusulas de salvaguardia o, llegado al punto de tener que recurrir a ellas, acudir antes a un mecanismo de consulta pre-establecido. Tan solo los anexos contemplaban medidas concretas pero muy limitadas y no contenían ninguna cláusula financiera que comprometiese a la Comunidad. La duración de los tres primeros convenios era de tres años prorrogables de común acuerdo por períodos anuales, pero el de México, como primera consecuencia de los nuevos planteamientos mundialistas, se extendió a cinco y contenía un esbozo de cláusula evolutiva limitada al fomento de los intercambios.⁸¹ El limitado valor de estos acuerdos radicaba más en su supuesta capacidad para dinamizar el diálogo e ir

⁷⁷ DOCE, núm. L 249, de 10 de noviembre de 1971.

⁷⁸ DOCE, núm. L 333, de 4 de diciembre de 1973.

⁷⁹ DOCE, núm. L 102, de 11 de abril de 1974.

⁸⁰ DOCE, núm. L 247, de 23 de septiembre de 1975.

⁸¹ Sin embargo, no supera el ámbito de la política comercial, como demuestra la sola invocación de los art. 113 y 114 del TCEE y no el 235 como en los posteriores.

ampliando su campo de aplicación y la de servir de estímulo al sector privado, que en el contenido sustantivo.

A comienzos de los ochenta se relanzaron las negociaciones comerciales de carácter bilateral para la conclusión de los nuevos acuerdos-marco de cooperación económica, con los que se inauguraba la llamada «segunda generación» de acuerdos. Se trataba de pasar de los simples acuerdos comerciales a acuerdos de cooperación económica en sentido amplio, por lo que se recurrió al artículo 235 para completar la justificación de la base jurídica sobre la cual la Comunidad concluía el tratado. El primero se firmó con Brasil el 18 de septiembre de 1980⁸² y no se escapa el interés que podía tener para la Comunidad el firmar el acuerdo con este país, que absorbía más de un cuarto del comercio total entre la CEE y América Latina en su conjunto⁸³ y que era un importante proveedor de materias primas. Esta doble vertiente aparecía reflejada en los objetivos relacionados en el artículo tres, entre los que constaban el «abrir nuevas fuentes de aprovisionamiento y nuevos mercados».⁸⁴ De hecho, se incluyó un protocolo separado para regular la cooperación en el ámbito del carbón y el acero y, posteriormente, una muestra de este interés fue el préstamo de seiscientos millones de dólares que la CECA decidió conceder en julio de 1982 a la empresa brasileña Companhia do Vale do Río Doce para la explotación de las minas de hierro de Carajas, al tiempo que ésta garantizaba el aprovisionamiento de dicho mineral a diversas compañías europeas.⁸⁵

También se incluyó la cooperación científica y tecnológica en el campo de la energía y las inversiones entendidas como objetivo a largo plazo, pero las medidas concretas, los instrumentos y los medios financieros quedaron indeterminados. El artículo 3 recordaba el carácter complementario de la actividad de la Comunidad en el campo de la cooperación,

⁸² DOCE L 281, de 4 de octubre de 1982.

⁸³ Europa Información, núm. 82/85, «La Comunidad Europea y América Latina», p. 11.

⁸⁴ Señala GALINSOGA, A., «El régimen jurídico de la cooperación de la Comunidad Europea con América Latina», Annales, Centro UNED, Barbastro, 1986, pp. 181-219, parafraseando a FOURNIER, que «no deja de ser preocupante el hecho de que se pretenda más la explotación de los recursos naturales de dichos Estados (Méjico y Brasil) que favorecer sus posibilidades de desarrollo».

⁸⁵ Europa Información 82/85, *op. cit.*, p. 7. Este proyecto fue duramente contestado por los parlamentarios europeos que criticaban el fuerte impacto ecológico en la selva amazónica y, por otra parte, por los países ACP, que temían que perjudicase la participación de la Comunidad en proyectos mineros situados en África

puntualizando que quedaban intactas «las competencias de los Estados miembros para establecer con la República Federativa del Brasil relaciones en el dominio de la cooperación económica».⁸⁶ La Comunidad se negó a reconocer legalmente a Brasil como un país en vías de desarrollo a causa de la competitividad de sus producciones⁸⁷ y se llegó a una fórmula de compromiso, según la cual en el preámbulo del tratado se reconocía a Brasil como miembro del Grupo de los 77, pero aclarando que el acuerdo se realizaba «entre partes iguales». Respecto al régimen comercial, no hubo cambios cualitativos, manteniendo el tratamiento de la nación más favorecida.⁸⁸ En cambio, se mencionaba la necesidad de establecer condiciones favorables a las inversiones extranjeras, en referencia clara a la política fuertemente restrictiva que mantenía Brasil en la materia, línea que empezó a cambiar a partir de 1982.

El segundo acuerdo marco se firmó con los países del Grupo Andino el 17 de diciembre de 1983 tras unas accidentadas negociaciones.⁸⁹ Era el primer tratado de cooperación económica con un grupo de integración regional latinoamericano y además significaba la primera relación contractual con la CEE de países que, hasta entonces, por su escasa entidad individual, no habían conseguido despertar suficiente interés en la Comunidad. En cambio, considerados en conjunto, el volumen de intercambios superaba al de Brasil, siendo tal grupo de Estados tradicionalmente deficitario en sus relaciones comerciales con la Comunidad, hasta la implantación de las políticas de austeridad impuestas a raíz de la crisis de la deuda.⁹⁰ Aunque el tratado seguía la línea del firmado con Brasil, la Comunidad no tuvo problemas para reconocer en el preámbulo que «el Acuerdo de Cartagena es una organización

⁸⁶ Es la denominada «cláusula Canadá» que se incluyó en todos los acuerdos de cooperación concluidos después del tratado con el citado país.

⁸⁷ El temor no era tan sólo a verse requerida a aplicar medidas más favorable a la entrada de productos brasileños, sino también a que, después, Brasil usara ese reconocimiento para recurrir a medidas proteccionistas como subvenciones a la exportación o estímulos fiscales a la exportación, como comenta AREKELIAN, «Commerce et coopération entre le Bresil et la Communauté Economique Européenne» en *Problèmes d'Amérique Latine*, núm. 75, 1985, p. 82.

⁸⁸ Salvo para la manteca de cacao y el café soluble, respecto de los cuales se continuó un tratamiento muy similar al del anterior acuerdo.

⁸⁹ DOCE, núm. L 153/1 de 8.6.84. Las negociaciones se abrieron en mayo de 1980 pero el golpe de Estado en Bolivia provocó su suspensión hasta junio de 1983.

⁹⁰ PE «Rapport interimaire fait au nom de la Commission des relations extérieures entre la Communauté Européenne et L'Amérique Latine», 29 de mayo de 1983, PE DOC A-45/85. Conscientes de la situación, los Estados miembros y la Comunidad acordaron mantener la balanza de pagos negativa con dichos países mientras subsistiera el problema del endeudamiento, según anunció la Comisión el 1 de noviembre de 1985. Cronología de las Relaciones entre Europa y América Latina 1985, IRELA, Madrid 1986. Sin embargo, curiosamente, las diferencias fueron reduciéndose a partir de dicho año.

compuesta por países en desarrollo» aunque matizando que se tendrían en cuenta los diferentes grados de desarrollo de los Estados miembros a la hora de poner en marcha las medidas de cooperación.

En el terreno comercial se mantuvo un trato no preferencial, pero el anexo I incluyó una declaración de la Comunidad respecto al SPG⁹¹ en la que se comprometía a introducir mejoras. En su cumplimiento se aprobó el Reglamento 3.752/83⁹² por el cual se establecía la aplicación conjunta a los países del Grupo Andino de la definición de producto originario de PVD.⁹³ En reconocimiento a los objetivos de integración del Grupo Andino, se añadió una excepción a la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida respecto a «las ventajas otorgadas en el marco de una zona de integración regional en América Latina». Ya en el ámbito de la cooperación económica, se declaraba la voluntad de desarrollarla, sin excluir *a priori* ningún campo y mencionaba en particular el desarrollo agropecuario, industrial, agroindustrial y energético, el progreso tecnológico, el desarrollo regional y rural y la apertura de nuevas formas de aprovisionamiento. Tampoco se establecieron compromisos financieros concretos, pero el párrafo tercero del artículo 3 instaba a las partes contratantes a poner los medios necesarios para la realización de los objetivos, «incluidos los recursos financieros». El convenio resaltaba además la importancia de los intercambios de información, los contactos y la colaboración entre empresas y organizaciones de ambas regiones y el establecimiento de las condiciones favorables para la inversión.⁹⁴

El deterioro de la situación política de Centroamérica impidió la conclusión de un acuerdo hasta que no se consolidaron las iniciativas de paz patrocinadas por el Grupo de Contadora. Durante la primera reunión de San José, se iniciaron las negociaciones sobre el acuerdo y fue

⁹¹ Al hacerse constar en una declaración anexa el SPG no pierde su carácter unilateral y cualquier alteración queda al libre albedrío de la Comunidad, aunque no puede despreciarse el valor político, que se tradujo en algunas medidas concretas durante los meses siguientes. Adicionalmente, se insertó un anexo sobre transportes marítimos y un protocolo separado sobre las relaciones con la CECA.

⁹² DOCE, núm. L 372, de 31 de diciembre 1983, p. 63

⁹³ Según ésta, establecida también por el Regl. 3.749/83, DOCE, L372 de 31 de diciembre 1983, p. 1, se exige un determinado grado de transformación del producto dentro del PVD para poderle ser aplicados los beneficios del SPG.

⁹⁴ El Código Andino sobre inversión extranjera y transferencia de tecnología de carácter restrictivo fue modificado por la decisión 220 de 11 de mayo de 1987, Gaceta Oficial del Grupo Andino, 18 de mayo de 1988.

firmado con ocasión de la Segunda Conferencia en Luxemburgo de noviembre de 1985.⁹⁵ El acuerdo continuaba la serie de los dos anteriores sin ofrecer grandes variaciones, a pesar de las expectativas que se habían despertado. Previamente se habían lanzado propuestas concretas por parte centroamericana y por el Parlamento Europeo,⁹⁶ tales como la participación de la Comunidad y los Estados miembros en el Banco Centroamericano de Integración Regional,⁹⁷ la creación de un nuevo sistema regional para la estabilización de ingresos por exportaciones,⁹⁸ la apertura de las operaciones del Banco Europeo de Inversiones a la región o el establecimiento de una oficina de la Comisión en Centroamérica. La Comunidad, sin embargo, prefirió dejar todo ello fuera del tratado, mantener un acuerdo-marco no preferencial estándar y completarlo en un futuro con medidas concesionales de carácter unilateral. Por ejemplo, ya antes de la entrada en vigor del acuerdo, concedió la misma excepción de aplicación global de la noción de productos originarios que se aplicaba al Grupo Andino. En cambio, el convenio sí contenía precisiones sobre la necesidad de favorecer las inversiones europeas de acuerdo a los programas y dentro del marco jurídico de cada país, así como el establecimiento de medidas de protección de las inversiones.

En general, respecto a los tres acuerdos que se firmaron durante dicha década, se puede decir que en materia comercial no aportaron ninguna novedad, ya que todas las concesiones hechas se realizaron de forma unilateral y a través de medidas de carácter excepcional y, por tanto, temporal. De nuevo la Comunidad daba prioridad a las negociaciones comerciales en el seno del GATT, donde se enmarcaban sus relaciones comerciales con los países no asociados.⁹⁹

En las orientaciones de 1984, la Comisión afirmó que en materia de política comercial el margen de maniobra para fortalecer una acción de la Comunidad era extremadamente estrecho, al menos a corto y medio plazo e insistía en que «el factor determinante de la

⁹⁵ DOCE, núm. I 172, de 30 de junio de 1986.

⁹⁶ En la resolución de 13 de junio de 1985, dando su opinión favorable a la apertura de las negociaciones, el PE dio recomendaciones respecto al contenido, DOCE, núm. C 175, de 15 julio de 1985.

⁹⁷ Propuesta hecha por los gobernadores del citado banco durante la Conferencia de San José.

⁹⁸ Relativamente similar al STABEX establecido para los países ACP firmantes del Convenio de Lomé.

⁹⁹ Perspectivas de cooperación y acción conjunta en Centroamérica entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Comunidad Europea y sus Estados miembros, IRELA, Madrid, 1989. Así, en la reunión de Montreal de diciembre de 1988 hizo la propuesta de liberalizar el comercio de productos tropicales, la cual, al ser aceptada beneficiaba a los productos de América Central, p. 6.

disminución o el estancamiento de la participación relativa de las exportaciones latinoamericanas no fue, por cierto, un exceso de protección industrial o incluso agrícola de parte de la Comunidad».¹⁰⁰ Pareciera que en este análisis subyacía una atribución del deterioro de las relaciones a factores de carácter estructural, como aseguró el entonces vicepresidente de la Comisión, Karl Haferkamp, en una reunión sobre América Latina y Europa, donde afirmó que «...en general, los impulsos de crecimiento para las exportaciones latinoamericanas resultarán más bien de una reactivación económica en los países industriales y no tanto de la política comercial».¹⁰¹

Esta postura era intensamente contestada por el SELA, quien acusaba a la Comunidad de bloquear el diálogo y las tentativas para llegar a acuerdos satisfactorios, al eludir las consecuencias negativas que la política comercial y agrícola habían tenido con relación a América Latina.¹⁰² En cambio, el Parlamento Europeo sí asumió tímidamente que «el proteccionismo de los países desarrollados ha contribuido a dificultar la situación...».¹⁰³ A finales de 1985, la Comunidad emprendió a una reforma del SPG a través del reglamento núm. 3599 del Consejo.¹⁰⁴ El preámbulo contenía los criterios conforme a los cuales se hacía la adaptación: la voluntad de diferenciar la aplicación de las ventajas preferenciales, la actualización de los límites, el aumento de la seguridad de acceso a las ventajas y la simplificación de preferencias. En el futuro, la política comercial comunitaria avanzó hacia una progresiva aplicación selectiva de las prioridades en función del grado de desarrollo de los países beneficiarios, al tiempo que se instrumentaban otras modalidades de cooperación económica con los países de renta media.

A comienzos de los ochenta los aspectos financieros cobraron mayor protagonismo. Durante los años setenta, América Latina había sido una receptora importante del abundante capital

¹⁰⁰ COM (84) 105, p. 5.

¹⁰¹ URQUIDI, U., p. 588, «Hacia una nueva relación económica entre Europa y América Latina», Comercio Exterior, vol. 36, núm. 7, México, julio 1986, pp. 584-590.

¹⁰² SELA, doc. SP7CL/XI.0/DT, núm. 12, La política comercial de la Comunidad Europea y América Latina, XI Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, Caracas, 17 de septiembre de 1985.

¹⁰³ Resolución de 23 de enero de 1987, recogida en IRELA, Cronología de las relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina 1987, Madrid, 1988, p. 122.

extranjero,¹⁰⁵ lo cual llevó a un elevado endeudamiento de los Estados. Finalizando la década, la situación empeoró por un cúmulo de circunstancias entre las que cabe contar la caída de los precios del petróleo, la subida del dólar y el aumento de los tipos de interés en Estados Unidos, el descenso y posterior hundimiento de los precios de las materias primas y el freno del crecimiento de las economías nacionales latinoamericanas. La primera señal de alarma la dio México, que en verano de 1982 declaró no poder hacer frente a los pagos de intereses de su deuda externa. A finales de ese mismo año el gobierno brasileño expuso la necesidad de una renegociación. La crisis había estallado y países deudores y acreedores se enfrentaron a la hora de analizar tanto las causas como las vías de solución, así como el alcance de las responsabilidades.¹⁰⁶

También hubo discrepancias entre las principales instituciones comunitarias, aunque se partía de dos hechos que todas aceptaban como premisas: por una parte, la falta de competencia de la Comunidad en política financiera y, por otra, el hecho de que la mayoría de acreedores eran de la banca privada y ésta no podía permitirse la negociación atendiendo a razones políticas.¹⁰⁷ Sin embargo, cabía distinguir dos vertientes de la crisis financiera: una, cómo hacer frente a los pagos o impagos de la deuda; la otra, cómo proporcionar a América Latina los medios financieros necesarios para conseguir un crecimiento económico que la ayudara a salir de la crisis económica y contribuyese a su desarrollo. Las propuestas latinoamericanas sobre cada uno de estos aspectos tropezaron con las reticencias de los gobiernos europeos, totalmente alineados bajo la égida del Fondo Monetario Internacional en la batalla para salvar del desastre al Sistema Financiero Internacional.¹⁰⁸

¹⁰⁴ DOCE, núm. L 350, de 12 de diciembre de 1985.

¹⁰⁵ Fundamentalmente, procedente de las ganancias producidas por el aumento de los precios del petróleo para los países exportadores.

¹⁰⁶ Para un análisis en profundidad sobre la génesis y desarrollo de la crisis de la deuda, en DE SEBASTIÁN, L., La crisis de América Latina y la Deuda Externa, Alianza Editorial, Madrid, 1988.

¹⁰⁷ Además, el mayor volumen de la deuda no estaba en manos de acreedores europeos, sino que correspondía a la banca estadounidense.

¹⁰⁸ Señala Luis de SEBASTIÁN, 1988, *op. cit.*, p. 151, que: «El papel del Fondo Monetario Internacional consistió en llenar el vacío de competencias que se abre entre Estados soberanos y bancos privados de otros países».

En enero de 1984, veintiséis países latinoamericanos firmaron la Declaración de Quito, donde proponían una renegociación de la deuda y reclamaban «de parte de los gobiernos de los países acreedores, de los organismos oficiales y de la banca privada internacional una actitud de corresponsabilidad en la solución del problema»,¹⁰⁹ y la eliminación de las trabas existentes para sus exportaciones en los países industrializados, con el fin de obtener ingresos de divisas que les permitieran hacer frente a los pagos de intereses.¹¹⁰ Un mes más tarde, el ministro de Asuntos Exteriores de Ecuador entregó formalmente una copia de la citada declaración a la Comisión, junto al Plan de Acción, donde se establecían unos criterios comunes a mantener en sus negociaciones con los organismos internacionales y la banca privada.¹¹¹ En la comunicación al Consejo sobre las Orientaciones de 1984, aun reconociendo que las instituciones de la Comunidad no estaban en condiciones de asumir un papel activo tendente a mejorar esta situación y resolver los problemas de balanza de pagos o de endeudamiento, la Comisión afirmaba «la necesidad de la Comunidad de desarrollar sus relaciones financieras con la región, la cual, además está en vías de desarrollo y necesitará continuamente de asistencia financiera a largo plazo». Por ello, proponía aumentar los recursos destinados a la región en forma de ayuda y la apertura de las operaciones de crédito del BEI a la región latinoamericana como medida de apoyo a los países con problemas financieros.¹¹²

Meses más tarde, los representantes de los once Estados latinoamericanos más endeudados firmaron la declaración del Consenso de Cartagena, en la que como forma de presión acordaron aumentar las restricciones a las importaciones procedentes de los países desarrollados y solicitaron la creación de un mecanismo de consultas con relación a la

¹⁰⁹ Punto núm. 16 de la Declaración reproducida junto al Plan de Acción en Afers Internacionales, núm. 3, primavera 1984, Fundación CIDOB, Barcelona, pp. 129-144.

¹¹⁰ En el punto 15 de la declaración se afirmaba la existencia de «una íntima e inseparable vinculación entre comercio exterior y financiamiento internacional. Sólo el manejo conjunto de los dos factores que, entre otros efectos, permita el aumento de capacidad de pago de nuestros países, capacidad a la cual tiene que adecuarse el servicio de la deuda, contribuirá a una solución positiva...», *op. cit., supra*, p. 131.

¹¹¹ Se trataba de mantener un frente común básico a pesar de la negativa de los acreedores a celebrar una Conferencia multilateral para buscar soluciones globales, lo cual imponía la negociación bilateral caso por caso. Los puntos fundamentales se pueden sintetizar en dos: la adecuación de los pagos a un porcentaje máximo de los ingresos por exportaciones y la exigencia de eliminación de las prácticas comerciales proteccionistas. A la Conferencia de Quito le seguirían la de Mar de Plata en septiembre de 1984 y la de Santo Domingo en febrero de 1985.

¹¹² COM (84) 105/3, p. 606.

deuda.¹¹³ El 15 de abril de 1985, representantes del grupo de Cartagena se reunieron en Bruselas con la Comisión para iniciar un diálogo con vistas a su contribución a la elaboración de propuestas de solución y ejercer influencia en los medios internacionales.¹¹⁴ Días más tarde, el PE aprobaba una resolución sobre el endeudamiento de los países latinoamericanos y la cumbre de los siete países más industrializados, a celebrarse en Bonn, en la que se abogaba por una respuesta favorable a la petición latinoamericana de celebrar una conferencia internacional abordando desde un enfoque global el problema de la deuda y pedía una actitud de corresponsabilidad de los países acreedores.¹¹⁵

A principios de 1986, el Consejo de Ministros de Finanzas de la Comunidad desautorizó el papel que la Comisión había intentado jugar a través del diálogo con el Grupo de Cartagena, señalando la exclusiva competencia de las autoridades financieras nacionales para manifestar su posición sobre la deuda en los foros económicos internacionales. Asimismo, el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores decidió no apoyar la negociación global, sino negociar caso por caso en el seno de las instituciones financieras multilaterales. Las diferencias entre los planteamientos del Consejo y la Comisión se pusieron de manifiesto de nuevo en las respectivas posturas ante el Plan presentado por el Secretario del Tesoro norteamericano en la Asamblea de Seúl del FMI. Mientras el Consejo expresó su adhesión al Plan Baker, la Comisión se mostró crítica y, cuando finalmente dio su conformidad en febrero de 1986, lo hizo señalando sus limitaciones y la necesidad de acompañarlo de medidas complementarias. Como era previsible, acabó dominando la postura intergubernamental.

6.1.3. Primeros instrumentos comunitarios para cooperar con América Latina

Ya se ha advertido que la política de cooperación de la Comunidad con los PVD se concentró inicialmente en la relación poscolonial de los países originarios; por ello la participación de la

¹¹³ Entre el 21 y 22 de junio de 1984 se reunieron en Cartagena de Indias Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, México, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela que tenían a su cargo más del 90% de la deuda externa latinoamericana.

¹¹⁴ La Comisión defendía un cierto papel de mediadora a pesar de que reconoció su falta de atribuciones para actuar en las relaciones entre acreedores y deudores. Así en Europe Information, «La Comunidad Europea y Latinoamérica», núm. 82/85, p. 17.

¹¹⁵ DOCE, C. 122, de 20 de mayo de 1985.

región latinoamericana en el presupuesto total de las acciones de cooperación fue muy reducida, situándose en un promedio del 2,7% entre 1970 y 1977,¹¹⁶ con un aumento muy ligero a partir del final de la década, cuando al agudizarse la crisis centroamericana se incrementaron los recursos enviados a dicha subregión. Además del punto de partida mencionado, el escaso impulso de la cooperación con Latinoamérica obedece a otras razones:¹¹⁷ en primer lugar, el mayor desarrollo relativo de América Latina en el conjunto de los PVD, que llevó a calificarla como «la clase media de los países». En segundo lugar, la lógica comunitaria, que mide su contribución desde el receptor, sumando las aportaciones hechas bilateralmente por los países comunitarios a las de la CEE, con lo cual en conjunto se situaban como segundo donante después de Estados Unidos y a ello añadiremos los límites del presupuesto de la Comunidad. Por descontado, el dominio hegemónico de Estados Unidos en el continente americano y la prudencia europea por no interferir en la política intervencionista de su principal aliado durante el periodo de guerra fría, también fueron determinantes

Los planteamientos hacia una progresiva mundialización de la política de cooperación comunitaria mejoraron las perspectivas para América Latina. Dos semanas después de la Cumbre de París, los demócratacristianos italianos presentaron al Parlamento Europeo un «Informe sobre las relaciones entre la CEE y AL»¹¹⁸ consiguiendo una resolución final que solicitaba mejoras en el SPG y el envío de cooperación financiera y técnica aunque subrayando la dificultad de situar las relaciones entre los países industriales y los países más pobres de África. Posteriormente, en julio de 1974 el Consejo especificó el «principio de ayuda financiera y técnica a los países en vías de desarrollo no asociados» y la voluntad de equilibrar la política de cooperación.¹¹⁹ En la siguiente comunicación de la Comisión sobre la ayuda para el desarrollo,¹²⁰ se trazaron algunas propuestas concretas en favor de los países

¹¹⁶ ALCÁNTARA, M., «La ayuda al desarrollo acordada a Iberoamérica. Especial referencia al papel concesionario de la CEE», Fundación Juan March, Madrid 1981, p. 43.

¹¹⁷ Incorporamos las mencionadas por GRANDA-MATE-MORENO, 1988, *op. cit.*, pp. 42 y ss.

¹¹⁸ Boletín. CE 11/72 p.147.

¹¹⁹ Boletín CE 7/1974, punto 1.1.0.1. y ss.

¹²⁰ COM (CE), «La ayuda para el desarrollo. Fresco de la acción comunitaria mañana», Boletín CE, suplemento 8/74, noviembre de 1974.

no asociados, especialmente aquellos afectados por la crisis alimentaria y por la caída de los precios de los productos de base. En general, la cooperación internacional que recibió América Latina de la Comunidad hasta comienzos de los ochenta quedó circunscrita a apenas cuatro instrumentos y se componía fundamentalmente de ayuda alimentaria y de urgencia consistente en acciones puntuales, sin una estrategia de desarrollo a medio y largo plazo. Pero al finalizar la década se introdujeron modalidades más sofisticadas que abundaban en el trato diferenciado según el nivel de desarrollo del país receptor.

a) El programa de asistencia técnica y financiera

En marzo de 1975 la Comisión presentó al Consejo el primer programa de acción en favor de los PVD no asociados para el período 1976-1980.¹²¹ Éste se aprobó gracias a la presión ejercida por el Reino Unido, que bloqueó la aprobación de las cantidades de ayuda dirigidas a los países ACP hasta que se decidiese la aportación a los países no asociados.¹²² Se estableció una asignación presupuestaria anual en el título 9 del presupuesto, «Gastos de cooperación con los PVD», concretamente el 930, que debía ir aumentando de forma paulatina durante el quinquenio.¹²³ Para establecer su fundamento jurídico se acudió al artículo 235 del TCEE, pero hasta 1981 no llegó a adoptarse un reglamento en el que se regularan objetivos, condiciones y procedimiento para otorgar las ayudas. Los fondos destinados a dicha partida eran considerados gastos no obligatorios dentro del presupuesto,¹²⁴ con lo cual su existencia y cuantía dependía exclusivamente de la voluntad

¹²¹ Boletín CE 3-75, punto 2.2.1.5.

¹²² Como se señaló, Reino Unido había aceptado no incluir en los acuerdos de Lomé a los países asiáticos de la Commonwealth, muchos de ellos con niveles de renta muy bajos. La cooperación técnica trataba de compensarles de dicha exclusión. Es significativo el hecho de que un 75% de los fondos destinados al programa se asignara al continente asiático.

¹²³ Según fuentes de la Comisión se pasó de 20 millones de unidades de cuenta en 1976 a 45 millones en 1977, 70 millones en 1978, 133 en 1979 y 138 en 1980, COM (CE): Seizième Rapport Générale, 1982, núm. 788.

¹²⁴ El 22 de julio de 1975 se firmó el Tratado de Bruselas modificando ciertas disposiciones financieras de los tratados comunitarios, que entró en vigor en 1977. Según sus disposiciones, la autoridad presupuestaria quedaba dividida entre el Consejo y el Parlamento sobre la base de la división material entre gastos obligatorios y gastos no obligatorios. Sobre los primeros, definidos como aquéllos que se derivan obligatoriamente del Tratado y son adoptados en virtud de éste (art. 230), el Consejo guarda el poder de última palabra. Sobre los otros, el resto, el Parlamento tiene un derecho de enmienda de carácter limitado. ISAAC, G., «La rénovation des institutions financières des communautés européennes depuis 1970», Revue Trimestrielle de Droit européen, 1ère. partie 1973, p. 670, 2ème. partie 1975, p. 710.

política de mantenerlos o aumentarlos por parte de las instituciones encargadas de aprobarlo.¹²⁵

Se trataba de ayudas no reembolsables concedidas mediante un acuerdo bilateral y consistían en ayuda financiera y técnica. Iban destinadas, en principio, a los países más necesitados, con un enfoque asistencial dirigido al aumento de la producción alimentaria y a potenciar el desarrollo de las regiones rurales en sectores básicos.¹²⁶ Concretamente, las prioridades eran: proyectos de desarrollo rural integrado y programas de microproyectos, construcción y mejora de infraestructura para la conservación de granos básicos, proyectos de irrigación, acciones de reconstrucción en caso de catástrofe o para prevenir los posibles efectos de la misma, para las que se reservaba un 7%.¹²⁷ El volumen de ayuda se concentraba de forma muy acusada en las zonas de menor desarrollo relativo y en sectores de población necesitada.

El Reglamento 442/81 de 17 de febrero de 1981¹²⁸ estableció una base jurídica estable fundamentada en el artículo 235 TCEE. El contenido ofrecía una cooperación de corte clásico en forma de subvenciones no reembolsables, como la iniciada en el primer programa piloto. Por sectores, quedaban igualmente potenciados los proyectos de desarrollo rural y de mejora de la producción alimentaria, especialmente los de ámbito regional y, de forma marginal, los proyectos de integración regional y la ayuda a la reconstrucción en caso de catástrofes naturales. Como criterios geográficos, se establecía la prioridad para los PVD menos desarrollados, persiguiendo un equilibrio geográfico de la presencia de la Comunidad en las regiones menos avanzadas, lo cual limitó el acceso de América Latina a esta modalidad de ayuda.¹²⁹ La zona más beneficiada en la región fue América Central durante los primeros años, con la posterior incorporación de los países menos desarrollados del Pacto Andino.

¹²⁵ Sin embargo, eso facilitó la acción del Parlamento en favor de un desbloqueo de los fondos en 1976 consiguiendo la asignación de los primeros veinte millones de unidades de cuenta.

¹²⁶ En GRANDA, G. y V. MATE, «La cooperación para el desarrollo y América Latina», *Síntesis* 4/88 p. 232.

¹²⁷ COM(CE), Dix-septième Rapport Générale, 1983 párrafo 750.

¹²⁸ DOCE, núm. L48/81 de 21 de febrero de 1981.

¹²⁹ La propia Comisión en las Orientaciones de 1984, cit., reconocía que la concentración en los países menos avanzados «...restringiría de manera significativa el campo de aplicación de esta política en América Latina», punto

Las líneas básicas del reglamento debían completarse anualmente con las orientaciones generales aprobadas por el Consejo y con la asignación presupuestaria correspondiente. De esta forma cada año se establecía una clave de reparto geográfico que comenzó siendo del 73% para Asia, del 20% para América Latina y del 7% para África.¹³⁰ Uno de los aspectos más discutidos del reglamento hasta su sustitución en 1992 fue la estrechez e intergubernamentalidad que caracterizaba el procedimiento de adjudicación de las ayudas, que no sólo estaban sujetas a la adopción anual de las partidas presupuestarias por el Consejo de Ministros, sino que debían ser aprobadas caso por caso por la Comisión PVD-ALA, compuesta por representantes de los Estados miembros que decidían por mayoría cualificada y, en caso de no conseguirla, debía acudirse al Consejo. Eso significaba en la práctica que la cooperación técnica quedaba como prerrogativa de los Estados miembros. No se previó ningún comité mixto o estructura paritaria con el país receptor de la ayuda, aunque sí la posibilidad de colaborar con entidades financieras, como el Banco Mundial, el Banco Asiático o el Banco Interamericano o la cofinanciación con los Estados miembros. El Estado interesado no participaba en el momento de la elaboración, ni podía negociar las condiciones generales de la cooperación, aunque, obviamente era necesario su consentimiento mediante un convenio de financiación para que la ayuda se hiciese efectiva.

b) La ayuda alimentaria

Durante la década de los setenta, la estructura básica de la ayuda alimentaria de la Comunidad se mantuvo intacta; sin embargo, la crisis alimentaria mundial que se declaró a principios de los setenta provocó un aumento de los precios de los cereales en el mercado mundial y estimuló un rápido crecimiento del presupuesto.¹³¹ La primera ampliación ocasionó un incremento de la aportación comunitaria a partir de 1975, llegando a igualar al conjunto de las aportaciones de los Estados miembros. La ayuda alimentaria se dividió entre la ayuda de urgencia para paliar situaciones críticas, que respondía a criterios de inmediatez, y la ayuda alimentaria normal. Para la distribución de esta última, el 22 de marzo de 1977 el Consejo

13.

¹³⁰ COM (82) 500 final, Bruselas, 9 de septiembre de 1982.

¹³¹ Señalan CLAY y BENSON, 1993, *op. cit.*, p. 13, que debido al proteccionismo del mercado europeo, el rápido

aprobó los criterios sobre cuya base debía actuar la Comisión,¹³² que fueron: las necesidades alimenticias de base en los PVD o existencia de penuria de alimentos, ingresos anuales per cápita inferiores a 530 US\$¹³³ y existencia de un déficit en la balanza de pagos.

A finales de los setenta el programa de ayuda alimentaria de la Comunidad fue objeto de numerosas críticas: algunas hacían referencia a la burocratización y a la lentitud para tomar decisiones respecto a la cantidad y el destino de la ayuda. Otras, a las condiciones en que las mercancías llegaban y se repartían en los PVD, pues la Comunidad era incapaz de hacer sus aportaciones en los plazos establecidos. Se le acusó además de causar distorsiones en los mercados internos provocando una caída de precios, de alterar las costumbres alimentarias de los países receptores y de estar compuesta de productos procedentes de Europa que incitaban al abandono de los cultivos tradicionales, lo cual conducía a una mayor dependencia de los PVD. En definitiva, se criticaba a la ayuda alimentaria comunitaria tener más en cuenta la política de colocación de excedentes que las verdaderas necesidades de desarrollo de los países receptores.¹³⁴ Esto desembocó en un debate sobre el tema del hambre en el mundo, iniciado por el Parlamento en octubre de 1979.¹³⁵ En respuesta a ello, la Comisión realizó un informe sobre la contribución de la Comunidad a la lucha contra el hambre¹³⁶ al tiempo que presentaba una comunicación al Consejo relativa a un plan de acción contra el hambre en el mundo¹³⁷ cuyas consecuencias serían visibles en la década posterior. En 1982 se aprobó un reglamento sobre los procedimientos de gestión de ayuda alimentaria, donde por vez primera se formuló una política con el objetivo de contribuir al desarrollo de los países destinatarios, aunque aún muy ligada a la PAC. Por entonces, la ayuda alimentaria representaba aproximadamente la mitad del total de cooperación de los PVD-ALA, casi al mismo nivel que

aumento del presupuesto no se tradujo en un aumento de los costes de las compras en el interior de la comunidad.

¹³² Véase COMISIÓN CE, «L'aide alimentaire de la Communauté: nouvelle approche», en Europe Information, diciembre de 1982, p. 4.

¹³³ Esto excluía a algunos países latinoamericanos, a pesar de que en su interior existieran amplias bolsas de pobreza.

¹³⁴ Un crítico representativa de la época se encuentra en LUCHAIRE, F., «L'aide aux pays sous-développés», París, 1977.

¹³⁵ SOBRINO HEREDIA, 1985, *op. cit.*, p. 767.

¹³⁶ Rapport Ferrero, «Sur la contribution de la CEE à la lutte contre la faim dans le monde», P.E. doc 1-341/80 DOCE L 265, de 13 de octubre de 1980.

¹³⁷ COM (80) de 22 de octubre de 1989, «Communication sur la faim dans le Monde».

la cooperación financiera y técnica, pero América Latina recibió una proporción muy inferior a Asia.¹³⁸

c) Ayuda humanitaria y de emergencia

En 1971, por iniciativa del Parlamento Europeo, se creó un Fondo para la Ayuda de Emergencia a los países no cubiertos por el FED,¹³⁹ al que en 1972 se añadió un fondo de ayuda alimentaria de emergencia para víctimas de desastres y grupos vulnerables en los PVD.¹⁴⁰ Dichas ayudas iban dirigidas a paliar las necesidades más inmediatas ante algún desastre natural o acontecimientos de carácter político. La asignación la hacía directamente la Comisión, excepto en el caso de las ayudas a refugiados, en que era necesario solicitar la autorización del Consejo. En general, se trató de coordinar la ayuda con los Estados miembros y muchas veces se recurrió a las ONG para hacerlas efectivas, dada su mayor capacidad de movilización rápida y su conocimiento del terreno. Las consecuencias de la crisis del petróleo de 1973 sobre los países con economías más débiles fueron el motivo que llevó a la Comunidad a proponer en la Asamblea General de la ONU la creación de un fondo de urgencia en favor de los PVD más afectados por las alteraciones de precios.¹⁴¹ Se trataba de «ayudas extremadamente selectivas que obedecían más a criterios de caridad que a planteamientos de desarrollo...»,¹⁴² sin base contractual, es decir decisiones unilaterales de carácter puntual. La participación de América Latina en el total de la ayuda de emergencia de la CEE se situó en torno al 10%, modesta porción que se explica si se compara la situación general de América Latina con la de algunos países de África y Asia.

d) La cooperación a través de ONG

¹³⁸ Entre 1976 y 1982 América Latina recibió 435 MECUS de los 2.043 del conjunto destinado a ambas regiones. COMISIÓN CE, El diálogo Europa, América Latina, Asia. La cooperación financiera y técnica 1976-1989, Bruselas, 1991.

¹³⁹ El segundo Convenio de Yaundé, un año antes, incluyó una partida de ayuda extraordinaria de emergencia contemplada en el artículo 20 y dotada de 65 millones de ECUS para el período 1970-1975.

¹⁴⁰ MARTÍNEZ VÁZQUEZ, R., «La Ayuda Humanitaria de emergencia comunitaria», en La Política de Cooperación al Desarrollo de la Comunidad Europea. La aportación de las empresas y las Organizaciones No Gubernamentales, AECI, Madrid, 1992, pp. 161 y ss.

¹⁴¹ Fue en el sexto período extraordinario cuando en octubre de 1974 hizo su primera entrega de 150 millones de US\$. DOCE, núm. C 89, 1976.

¹⁴² SOBRINO HEREDIA, 1985, *op. cit.*, p. 764.

La CEE empezó su colaboración con las ONG en 1976. El objetivo, tal y como se señaló al establecer el artículo 941 del presupuesto, era reflejar la solidaridad de Europa hacia las capas más desfavorecidas de la población de los países del Tercer Mundo a un nivel no oficial.¹⁴³

Por una parte se estableció un sistema de cofinanciación de proyectos presentados por las ONG y por otra se les encargó la distribución de buena parte de la ayuda humanitaria y de emergencia, por su gran capacidad para adaptarse al terreno y su cercanía con la población destinataria. Además de la línea presupuestaria general se fueron introduciendo líneas específicas para ámbitos o destinos geográficos.¹⁴⁴ La participación de América Latina en la distribución de este tipo de ayuda rondaba tradicionalmente el 25% del total, muy por encima de su participación en el total de los fondos de cooperación de la Comunidad.¹⁴⁵ Como razones para explicar el fenómeno encontramos la cultura occidental de los países latinoamericanos, que facilita el contacto directo de la población civil y el hecho de trabajar con las clases más desfavorecidas, lo cual altera los criterios de selección, pues no se tiene en cuenta los indicadores macroeconómicos.¹⁴⁶

e) Los acuerdos marco de cooperación económica

Si al tratar del contenido económico de estos acuerdos con Brasil, el Grupo Andino y Centroamérica acusábamos la ausencia de progreso, en el terreno de la cooperación para el desarrollo la principal innovación fue, precisamente, su inclusión en los tratados con países no asociados, hasta entonces limitados al terreno comercial. En el acuerdo con Brasil de 1982, los ámbitos de cooperación, aunque quedaban abiertos a múltiples sectores, se mantenían en niveles de cooperación entre pares¹⁴⁷ y, dado el mayor desarrollo relativo del país, se contemplaba la cofinanciación de cooperación a favor de países terceros. En cambio, cuando se celebró el acuerdo con los países del Grupo Andino, éstos eran receptores de un 50% de la

¹⁴³ «Commision Report on cooperation with European non guvernalmental organizations in fields concerning developing countries», SEC (1989), 1575 final, Bruselas, 17 de octubre de 1989, p. 1.

¹⁴⁴ Llegaron a ser más de cuarenta; sin embargo, ninguna tuvo base reglamentaria hasta después del Tratado de Maastricht.

¹⁴⁵ GRANDA, G y V. MATE, 1988, *op. cit.*, p. 234.

¹⁴⁶ GRANDA, G., V. MATE, y M. MORENO, 1988, CIDEAL, Madrid, p. 48.

¹⁴⁷ Así el artículo 3 que establece los objetivos y las medidas a poner en marcha hace diversas referencias a «...condiciones mutuamente beneficiosas...», o «bases ventajosas para cada una de las partes interesadas...».

ayuda financiera y técnica destinada a América Latina.¹⁴⁸ El tratado distinguía tres ámbitos de cooperación situando estructuralmente, tras la cooperación económica (art. 1), la cooperación para el desarrollo (art. 2), antes de la cooperación comercial (art. 3). Al respecto de la cooperación para el desarrollo, la Comunidad, atendiendo a la distinta situación de los países, se mostraba dispuesta a intensificar su contribución, siempre «en el marco de los programas que aplica a los países en desarrollo».¹⁴⁹ Entre los ámbitos preferentes se añadían dos cuestiones de índole socioeconómica, como el fomento del empleo y la protección del medio ambiente. También se hacía mención expresa de la necesidad de coordinar las actividades de la Comunidad con las de los países miembros y la conveniencia de fomentar la cooperación financiera.

En el Tratado con los países del Mercado Común Centroamericano y Panamá, el preámbulo destacaba «la importancia fundamental que ambas partes contratantes dan a la consolidación y al fortalecimiento de la integración regional, por representar un potencial desarrollo de los países del Istmo Centroamericano y un elemento esencial en favor de la estabilidad de la región», y en consecuencia se decidía «la ejecución de acciones tendentes a mejorar su situación económica, cuyo atraso es causa fundamental de la inestabilidad social». El acuerdo mantenía la misma división tripartita mencionada¹⁵⁰ y la cooperación para el desarrollo se enmarcaba también dentro de los programas comunitarios; por tanto, no adquiría carácter contractual. Sin embargo, en el Anexo II, la Comunidad afirmó su «intención de conceder una ayuda prioritaria a los proyectos de alcance regional» y se mostró dispuesta a aumentar sustancialmente la ayuda global, durante el periodo inicial del acuerdo o en el marco de aplicación de los procedimientos comunitarios pertinentes. Es decir, fuera del ámbito del tratado y al margen de la labor de la comisión mixta que tenía únicamente poder de recomendación. A pesar de ello, el artículo 9, sobre la ejecución del acuerdo establecía que las

¹⁴⁸ Entre 1977 y 1984 la CEE contribuyó a la financiación de catorce programas y proyectos regionales, Europe Information, Relations Extérieures, núm. 82/85, p. 4.

¹⁴⁹ Aquí, FLAESCH-MOUGIN, 1987, *op. cit.*, p. 302, hacía notar la delicada elusión de la noción de «no asociados» que hasta entonces se utilizaba para los países ALA, aunque con ello quizás se estaba haciendo referencia a los programas horizontales de cooperación, tal como la Ayuda Alimentaria o la Ayuda de Urgencia.

¹⁵⁰ El art. 3 para la cooperación económica, arts. 4 y 5 para la cooperación comercial y la cláusula de la nación más favorecida y art. 6 para la cooperación para el desarrollo.

partes contratantes, además de adoptar las medidas necesarias para alcanzar e impulsar los objetivos del tratado «podrán, en particular, celebrar acuerdos y protocolos derivados para la ejecución de programas y proyectos específicos» dejando así la puerta abierta a una contractualización de los recursos asignados, posibilidad que no llegó a ponerse en práctica.

Lo destacable es que estas declaraciones se acompañaron de un importante aumento de la cooperación con la región, sobre todo en programas de reconstrucción y reinserción de refugiados, lo que convirtió a Centroamérica en la primera región receptora de ayuda comunitaria *per cápita*.¹⁵¹ Sin embargo, dada la escasa densidad de población y el tamaño de los países de la región, el monto total absoluto no era tan significativo para el presupuesto comunitario. Digamos que la Comunidad realizó una política de prestigio a un coste moderado, por lo que puede atribuirse a su intervención en Centroamérica el haber obtenido un alto rendimiento político.

¹⁵¹ Recibió aproximadamente el 50% del total de la ayuda destinada a América Latina en 1992, lo que significa 840 pesetas *per cápita*, frente a las 560 que recibieron como media los países ACP; DEL ARENAL, C., 1976-1992 Una nueva etapa en las relaciones de España con Iberoamérica, Casa de América, Madrid, 1994.

f) Otros instrumentos de cooperación económica

Ya en la década de los ochenta, se instauró un tipo de cooperación más plural en los instrumentos y en los objetivos y, como ocurría en el sector comercial, se inició el proceso de diversificación según el diferente grado de desarrollo de los países beneficiarios, que se consolidaría en los noventa. Así, la Comunidad dividió la cooperación en tres grandes categorías: en primer lugar, la cooperación para el desarrollo, que comprendía la cooperación financiera y técnica, la ayuda alimentaria y la ayuda a través de ONG; en segundo lugar, la ayuda humanitaria y, junto a estos dos tipos tradicionales, se introdujo la cooperación económica que estaba llamada a incrementarse en el futuro. Ésta constaba de cooperación científica y tecnológica, promoción comercial, cooperación energética, formación, promoción industrial y de las inversiones, apoyo a la integración regional y medio ambiente.¹⁵² Todas estas políticas eran horizontales o cooperación no programable, por no tener predeterminado un destino regional. La participación de América Latina fue inicialmente muy minoritaria, a lo cual se unía la escasez de los fondos del presupuesto destinados para el conjunto. Sin embargo, eran políticas novedosas en pleno desarrollo y más adaptadas a la política de diferenciación de la Comunidad. Entre los primeros ejemplos destacaron los siguientes.

En 1982 el Consejo aprobó un primer programa de investigación en el ámbito de la **ciencia y la técnica al servicio del desarrollo** para el período 1982-1986. En él distinguía dos subprogramas: uno de agricultura tropical, y otro de medicina, sanidad y nutrición.¹⁵³ La mayoría de los proyectos realizados surgieron de centros de investigación y universidades europeas, participando como asociados los centros de los PVD.¹⁵⁴ En 1987 se les dio un nuevo impulso duplicando la dotación de recursos, aunque manteniendo la proporción entre los dos programas.¹⁵⁵ Otro programa de **cooperación científica internacional** se inició en 1984, destinado a aquellos PVD de América Latina, Asia o la Cuenca Mediterránea con los

¹⁵² Comisión de las Comunidades Europeas, «El diálogo Europa, América Latina, Asia. La cooperación financiera y técnica 1976-1989», Bruselas, 1991, p. 18.

¹⁵³ Dotados con 30 y 10 MECUS respectivamente.

¹⁵⁴ América Latina participó en el 15% de los proyectos de agricultura y el 13% de los de medicina. Los países con mayor participación fueron México (15), Colombia (6) y Bolivia (4). Véase MATE, V., «América Latina en la cooperación al desarrollo comunitaria», Desarrollo y Cooperación, 2/88, Bonn, marzo-abril, 1988, p. 10.

¹⁵⁵ Un 75% para agricultura y un 25% para medicina. Decisión núm. 590/87, DOCE L, núm. L355/41 de 17 de

que la Comunidad tenía firmados acuerdos de cooperación (países ALAMED). Su objetivo era fomentar la movilidad de los científicos y asociar centros de investigación del norte y del sur para crear lazos permanentes. Durante el mismo periodo de tiempo se destinaron a la región programas de formación, concebidos para facilitar las transferencias de tecnología y la cooperación a través de una línea específica de cooperación programable.¹⁵⁶

Otro instrumento fue la **promoción comercial**, cuya finalidad era estimular la diversificación de los productos y servicios de los PVD mediante la transferencia de conocimientos específicos en favor de los servicios públicos de apoyo a la producción y de los agentes económicos a través de estudios de mercado, diseño de productos, formación de cuadros y técnicos, organización de la producción o la comercialización.¹⁵⁷ Paralelamente la **cooperación energética** trataba de apoyar a este sector esencial para el desarrollo industrial dentro de una perspectiva de empleo racional de los recursos naturales a través de dos vías: ayuda a la planificación energética junto a transferencia de tecnologías elaboradas en la Comunidad, y realización de estudios y proyectos piloto.¹⁵⁸ Por su parte, la **Promoción Industrial y de las Inversiones** pretendía desarrollar el sector secundario mediante la transferencia de experiencias probadas localmente y fomentar que la Administración pública adoptase una legislación favorable a las inversiones; asimismo se estimulaba al sector privado, tanto de Europa como de los PVD, proporcionándole apoyo técnico.¹⁵⁹

A finales de la década se introdujeron dos nuevas líneas presupuestarias a las que en principio se dedicaron cantidades muy marginales: el **apoyo a la integración regional** y el **medio ambiente**. Pero ambos eran además dos sectores de carácter transversal, a los que ya se dedicaban parte de los fondos de los programas de cooperación técnica y científica. Un objetivo común de todas estas nuevas políticas era su voluntad de dinamizar el tejido económico y social por lo que daban cabida a un grupo heterogéneo de actores del sector

diciembre de 1987.

¹⁵⁶ Comisión Europea, «Informe decenal: 13 años de cooperación al desarrollo con los PVD de América Latina y Asia. Cifras y resultados». SEC (1989) final, 10 mayo 1989, Cuadros 6-7.

¹⁵⁷ Ésta supuso aproximadamente un 33% de la cooperación económica con los PVD-ALA en el período 1976-1989 y un total de unos 63 MECUS, de los cuales 23 fueron asignados a América Latina. *Ibid*, p. 25.

¹⁵⁸ A todo ello se destinó para América Latina un total de 21 MECUS hasta 1989. *Ibid*, p. 25.

¹⁵⁹ América Latina recibió hasta 1989 un total de 20 MECUS siendo el único sector en el que supera claramente la

público y privado. Con estas políticas se avanzaba una tendencia a la ejecución de las políticas de cooperación que evolucionaría hacia un nuevo enfoque en la posteriormente denominada cooperación descentralizada.

cantidad que se dedicó a los países de Asia. *Ibid*, p. 26.

6.2. La integración de España en la política de cooperación comunitaria

El proceso de acercamiento entre América Latina y la Comunidad iniciado en la primera mitad de los ochenta recibió mayor impulso merced a las perspectivas de adhesión de España y Portugal y esta dinámica fue favorecida por los procesos de redemocratización en países que habían padecido algunas de las más duras dictaduras del continente latinoamericano. Así, GRABENDORF señaló esta revalorización de los procesos democráticos y el respeto a los derechos humanos como el segundo factor de politización de las relaciones de la CE con América Latina.¹⁶⁰ Esta alta preocupación por el cumplimiento de los derechos humanos en la zona, mucho mayor que la inspirada por otras regiones del planeta en las que distaban mucho de ser respetados, fue a veces considerada discriminatoria por los gobiernos afectados pero, en otro sentido, se interpretó como un reconocimiento de que se comparte un sistema de valores común.¹⁶¹

Subsistía sin embargo el riesgo de que, al introducir la condicionalidad de la ayuda a un cumplimiento muy estricto del respeto a derechos y libertades, se podía poner en peligro la consolidación del propio proceso de democratización. El Parlamento y el Consejo Europeo se ocuparon de saludar los avances democráticos, así como las negociaciones y acuerdos para resolver conflictos internos, como en El Salvador, o entre países como Costa Rica y Nicaragua. Pero, en América Latina se tuvo la convicción de que Europa no hacía todo lo posible y que la cooperación política necesariamente debía tener una contrapartida económica en apoyo de los frágiles procesos democráticos que estaban tratando de salir adelante en un contexto económico, social, cultural y también internacional adverso.¹⁶²

A pesar del progresivo acercamiento no se reanudó el diálogo interregional interrumpido, sino que las relaciones discurrieron por cauces fragmentados en los cuales la Comunidad tenía mayor libertad para aplicar su política de diferenciación según el grado de desarrollo.

¹⁶⁰ GRABENDORF, W., 1988, *op. cit.*, p. 119.

¹⁶¹ VAN KLAVEREN, A., «Las relaciones entre Europa Occidental y América Latina, una profundización esquiva», *Estudios Internacionales*, 1989, p. 353.

¹⁶² VAN KLAVEREN, A., «Europa y la democratización de América Latina», *Nueva Sociedad*, núm. 85, septiembre de 1986, p. 135.

Así, con los países menos favorecidos se establecieron nuevos mecanismos de cooperación clásica para el desarrollo, mientras que con las economías de desarrollo medio se puso el acento en la cooperación económica, con la cual se quería contribuir a la mejor inserción de dichos países en el mercado internacional, impulsando una política de liberalización y el fortalecimiento del tejido económico y la iniciativa privada siguiendo las pautas marcadas por el FMI para afrontar las consecuencias de la crisis económica. En la vertiente política esa regionalización tuvo su expresión en la institucionalización de diferentes diálogos y en la conclusión de acuerdos de cooperación con los nuevos organismos de integración regional.

Tras la caída del muro de Berlín en septiembre de 1989 y el posterior desmantelamiento del bloque del Este, no era difícil prever que la atención europea se concentraría en los procesos políticos y económicos de sus vecinos contiguos, ni tampoco que éstos demandarían la cooperación de la Comunidad para llevar a cabo las transformaciones necesarias.¹⁶³ Pero otros factores coadyuvaron al decaimiento de la atención hacia América Latina. El descenso del nivel de conflictividad junto a la paulatina consolidación de los procesos de democratización, al tiempo que cierta recuperación económica y la aceptación de la disciplina dictada por los organismos internacionales no hacían temer por un incumplimiento grave de los compromisos sobre deuda externa.¹⁶⁴ En cambio, otras zonas conflictivas que habían permanecido estables fueron escenarios de graves crisis.¹⁶⁵

Junto a estos condicionantes del entorno internacional, estaban los procedentes del propio proceso de construcción comunitaria. Poco después de la ampliación se firmó el Acta Única Europea de febrero de 1986, que modificaba los tratados constitutivos de las Comunidades y suponía un paso adelante en el proceso de profundización de la construcción europea. El Título III se dedicó al establecimiento de la Cooperación Política Europea (CPE), pero no se

¹⁶³ Un ejemplo es el artículo de DRAGO, T., «Un viento helado sobre nuestras relaciones con Europa», Nueva Sociedad, núm. 106, marzo-abril, 1990, pp. 129-134.

¹⁶⁴ El 18 abril de 1992, la portada del influyente The Economist rezaba: «Latin America cheers up», mientras el Financial Times del 30 de julio afirmaba que América Latina estaba saliendo del desastre al estilo de los tigres asiáticos; sin embargo, las sucesivas turbulencias financieras traducían la fragilidad del equilibrio en que se sostenían las economías de ajuste aplicadas.

¹⁶⁵ Empezando por la guerra del Golfo, para seguir con el desmoronamiento del régimen soviético, la guerra de los Balcanes, el conflicto árabe-israelí, la violencia de sectores integristas musulmanes en el norte de África y la guerra

incorporó a las competencias estrictamente comunitarias sino que se instrumentó como un acuerdo entre los Estados miembros sobre materias extra-comunitarias. Sin embargo, al crearse los órganos de la CPE, sí se previó la participación de la Comisión en representación de los intereses de la Comunidad.¹⁶⁶ Con ello, la CPE quedó más cerca del proceso de decisión comunitario, aunque formalmente separada, lo debía permitir capacidad de reacción una más fluida ante los acontecimientos. El objetivo era procurar «formular y aplicar conjuntamente una política exterior europea», pero los medios continuaban limitados a consultas e informaciones previas sin obligación de llegar a un acuerdo, con lo cual en los momentos de crisis las dificultades de alcanzar el consenso eran obvias, en caso de darse una contraposición de intereses. Pero, además, el Acta Única estableció la fecha de 1992 como punto de partida del Mercado Único Europeo (MUE), hecho que desató aún más reticencias ante sus repercusiones comerciales que las que había provocado la adhesión de España y Portugal.¹⁶⁷

civil en Rwanda, sucesos todos ellos cercanos y con implicaciones para la seguridad de los propios Estados miembros de la Comunidad o sus intereses directos.

¹⁶⁶ De hecho, el artículo 30.3.6 afirmaba que «La Comisión estará plenamente asociada a los trabajos de cooperación Política»; sin embargo, se excluyó al Parlamento Europeo de cualquier intervención directa concediéndole únicamente el derecho a ser informado. El Acta Única estableció que los Ministros de Asuntos Exteriores y el representante de la Comisión se reunirían un mínimo de cuatro veces al año, pero se ofrecía la posibilidad de estudiar las cuestiones de política exterior aprovechando la celebración del Consejo de las Comunidades.

¹⁶⁷ Algunos ejemplos: GRANDI, J., «L'impact du marché unique européen sur l'Amérique Latine: obstacles et opportunités», Problèmes d'Amérique Latine, núm. 1, abril-junio, 1991, pp. 109, ss; GUERRA-BORGES, A., «Repercusiones previsibles del Mercado Único Europeo en América Latina», Comercio Exterior, vol. 42, núm. 8, agosto 1992; BERROCAL, L., «Perspectiva 1992: El Mercado Único Europeo. ¿Nuevo Desafío en las relaciones Europa-América Latina?», Pensamiento Iberoamericano, núm. 15, 1989, pp. 205-226; VV.AA., «El Mercado Único Europeo y su impacto en América Latina», IRELA, Madrid, 1993; MENJIVAR, R., «Las relaciones económicas entre la CEE y Centroamérica: Posibles efectos del Mercado Único Europeo», en La reconstrucción de Centroamérica: El papel de la CE, North-South Center, Universidad de Miami, 1992, p. 101 y ss; VV.AA., Nueva Sociedad, núm. 106, marzo de 1990, «Nosotros ante la Europa Unida del 92», tema central, pp. 99-155.

6.2.1. Las negociaciones para la adhesión de España y Portugal

España y Portugal hicieron efectiva su adhesión a las Comunidades Europeas el 1 de enero de 1986,¹⁶⁸ pero las negociaciones comenzaron a finales de la década anterior, cuando salieron de sus respectivas dictaduras y retomaron el proceso democrático. Sobre la mesa negociadora, ambos países, pero muy particularmente España, pusieron sus especiales relaciones con Latinoamérica. El gobierno español hizo valer sus vínculos con América Latina para presentarse ante la Comunidad con el peso de una potencia media en el campo diplomático,¹⁶⁹ ya que en el campo económico su posición era bastante débil.¹⁷⁰ En el discurso político del momento, España se atribuyó el papel de «puente» entre América Latina y Europa y ese discurso fue en parte recogido por algunos países latinoamericanos, deseosos de ver aumentar su influencia en el seno de la Comunidad. Pero las pretensiones españolas tropezaron con escollos previsibles y difíciles de soslayar.

En primer lugar, a pesar de que los vínculos históricos entre América Latina y España eran importantes, las relaciones cercanas carecían de una intensidad similar a la de las recientes ex colonias francesas o británicas. Las relaciones económicas, si bien experimentaron una aceleración en su crecimiento durante los años setenta, no llegaron a superar cifras más que modestas dentro del conjunto.¹⁷¹ En segundo lugar, era de esperar la oposición de las dos grandes potencias coloniales, Francia y el Reino Unido, que veían peligrar los privilegios de sus zonas de influencia al quedar diluidos entre un gran número de países. A ello cabe añadir los recelos que las pretensiones españolas despertaban en las potencias medias

¹⁶⁸ Las negociaciones finalizaron el 7 de junio de 1985 y el Acta de Adhesión se firmó el 12 de junio del mismo año en Lisboa.

¹⁶⁹ Así PIÑOL, J. L., en «Los condicionantes de la acción exterior de España respecto a Latinoamérica (1976-1991)», Afers Internacionales, núm. 23-24, Barcelona, 1993, pp. 7-16, «Madrid comprende perfectamente que una potenciación de su proyección internacional política en Latinoamérica y un aumento de su actuación económica en la zona servirían para incrementar, al menos a pequeña escala, su influencia mundial y especialmente en la Comunidad Europea y convertirse en potencia media» p. 12.

¹⁷⁰ Hasta 1980 el Fondo Monetario Internacional tenía clasificada a España en la lista de Países en Vías de Desarrollo, de la que fue excluida al año siguiente a petición propia.

¹⁷¹ Según recogen ALDECOA, F. y A. NÁJERA, en «España en las relaciones de la Comunidad Europea con América Latina», Afers Internacionales, núm.10, Barcelona, 1986, «El propio presidente Felipe González manifestaba a finales de 1985 que «todo el problema de nuestra integración con Europa se reduce a un 5% de nuestras importaciones y a un 4% de nuestras exportaciones con América Latina. Y lo lamento. Prefería que el problema fuese mucho más real; es decir, que tuviéramos un 20% de importaciones y exportaciones ligados al destino del continente latinoamericano», p. 331.

latinoamericanas con vocación de liderazgo como Argentina, Brasil y México que tacharon de paternalistas algunas actitudes del gobierno español.¹⁷²

Todos esos factores hicieron fracasar la pretensión española de incluir en el cuerpo del Tratado de Adhesión una referencia a los particulares lazos políticos económicos y sociales entre España e Iberoamérica,¹⁷³ pero consiguió una Declaración común de intenciones relativa al desarrollo y a la intensificación de las relaciones con los países de América Latina.¹⁷⁴ En ella, la Comunidad «reafirma, con ocasión de la Adhesión de España y Portugal, su voluntad de extender y reforzar sus relaciones económicas, comerciales y de cooperación con estos países» y se muestra resueltamente a intensificar su acción y «a concretar los medios que permitan reforzar los lazos, el desarrollo, la extensión y la diversificación de los intercambios...». Con ello las relaciones se mantenían en los parámetros del SPG en el plano comercial y del régimen no preferencial dentro de la cooperación.¹⁷⁵ Días más tarde, el Consejo Europeo de La Haya encargó a la Comisión elaborar un documento «conforme a los objetivos recogidos en la declaración anexa al Tratado de Adhesión»,¹⁷⁶ que se concretó en una extensa comunicación sobre **La Comunidad Europea y América Latina**.¹⁷⁷ El documento advertía que las propuestas para reforzar la cooperación interregional se debían situar en un marco de orden político contrapesando «las posibilidades y los límites de cada interlocutor, puesto que no deben suscitar esperanzas que no sean realistas».¹⁷⁸ Tras un análisis de la difícil situación económica latinoamericana, la Comisión propuso una serie de líneas de acción, donde invitaba al Consejo a aprobar unas nuevas orientaciones para reforzar

¹⁷² ROSENWIG, G., España y las relaciones entre las Comunidades Europeas y América Latina, IRELA, Documento de trabajo núm. 8, Madrid, 1987, p. 22 y en el mismo sentido, PIÑOL, J. L., 1993, *op. cit.*, pp. 12-13, aunque destaca que, no obstante, España jugaba con la baza de «...la propia competición *inter se* de los Estados citados...».

¹⁷³ Así lo expresaba Manuel MARÍN, por entonces secretario de Estado para las relaciones con las Comunidades Europeas, en la ponencia «La Cooperación entre Iberoamérica y las Comunidades Europeas» presentada en la Conferencia organizada por el Instituto de Cooperación Iberoamericano, Encuentro en la Democracia: Europa-Iberoamérica, Cultura Hispánica, pp. 137 ss., 199....

¹⁷⁴ Declaración 67.1 del cuarto anexo al Acta final del Tratado de Adhesión de España y Portugal a las Comunidades Europeas de 12 de junio de 1985.

¹⁷⁵ Como señala GALINSOGA, A., 1986, *op. cit.*, p. 218. La Comunidad se cuidó de aclarar en documentos subsiguientes que la concesión de un régimen preferencial quedaba descartada por el perjuicio que causaría al sistema creado con el Grupo ACP. Como ejemplo el Informe de la Comisión de Relaciones Exteriores «Les relations entre la Communauté et l'Amérique Latine», CES 36/85, 8 de octubre de 1985.

¹⁷⁶ Boletín CE 5/86.

¹⁷⁷ Presentada a la consideración del Consejo en enero de 1987 y publicada el 27 de enero de 1987, COM (86) 720 final.

las líneas de cooperación ya abiertas e introducir una diversificación en otros ámbitos, incluyendo al sector empresarial y privado al tiempo que se subrayaba la importancia de intensificar el diálogo. Para llevarlo a cabo, la Comisión ponía como condición necesaria el aumento de los medios presupuestarios y el incremento de la presencia exterior de la Comisión en América Latina.

Como consecuencia, el Consejo de Ministros de la Comunidad aprobó la declaración sobre las **Nuevas orientaciones de la CEE para las relaciones con América Latina**,¹⁷⁹ donde consideraba necesario poner en marcha una «estrategia global coherente para el refuerzo de las relaciones y la cooperación entre la Comunidad y sus Estados miembros, por una parte, y América Latina y sus Estados y regiones, por otra, que tenga en cuenta la diversidad de las situaciones y las necesidades en las diferentes partes de América Latina».¹⁸⁰ Se mantenía así una dualidad entre un diálogo de carácter global y una aplicación selectiva de los instrumentos, lo cual manifestaba una vez más las reticencias europeas a aceptar como PVD a algunas economías latinoamericanas. La declaración recogió las propuestas de la Comisión sobre cooperación para el desarrollo pero, en ningún momento estableció un compromiso de aumentar los fondos presupuestarios para la región y en cuanto a las cuestiones económicas y comerciales se remitía a las negociaciones multilaterales y a una aplicación mejorada del SPG. En definitiva, se trató de un documento en el que primó de nuevo la intencionalidad política sobre el contenido material, confirmando la impresión de un creciente distanciamiento entre las relaciones políticas y las económicas.¹⁸¹ Sin embargo, fue valorado como un consenso sobre mínimos y un punto de partida para empezar a elaborar propuestas concretas durante los años siguientes.¹⁸²

¹⁷⁸ *Ibid.* p. 3.

¹⁷⁹ En el Consejo de 22 de junio de 1987, publicado en Boletín CE 6/87, punto 3.5.1.

¹⁸⁰ *Ibid.* p. 140.

¹⁸¹ VAN KLAVEREN, A., 1989, *op. cit.*, p 134, al comentar el marco general de las relaciones afirma: «Todos los diagnósticos globales sobre las relaciones entre Europa Occidental y América Latina han destacado el contraste entre su ritmo económico, que ha declinado sostenida y marcadamente en las últimas décadas, y su ritmo político, que está aumentando gradualmente».

¹⁸² El ministro de AAEE. español declaró que tenía el valor de un primer paso, en El País, 23 de junio de 1987.

Tras el ingreso de pleno derecho, la acción de los representantes españoles en las diversas instituciones comunitarias contribuyó a reforzar la presencia de los intereses latinoamericanos en el proceso de toma de decisiones comunitario. Así, Abel Matutes y Manuel Marín desde la Comisión, como sucesivos encargados de las relaciones con la región, pero también los miembros del Parlamento Europeo, se encargaron de promover iniciativas a favor de América Latina. Por su parte, en el Consejo, los ministros españoles consiguieron logros que, si bien no cambiaron el estatuto secundario de Latinoamérica respecto a otras regiones prioritarias, sí introdujeron cambios para un tratamiento específico más allá del genérico grupo de países no asociados.

6.2.2. Cambios en la política comunitaria hacia América Latina tras la adhesión

Como se ha dicho previamente, en el conjunto de las relaciones eurolatinoamericanas se dio un predominio de lo político sobre lo económico, mal valorado por algunos sectores del continente americano. Se acusó a Europa de no aportar suficientes medios financieros para paliar la crisis económica y de que con ello se ponía en peligro la consolidación de los procesos de transición a la democracia que alentaba en sus declaraciones. No obstante, en el caso centroamericano la atención política y el apoyo económico fueron de la mano. En general, se puede afirmar que hubo una evolución positiva hacia una mayor institucionalización y reglamentación de las relaciones mediante la cual América Latina cobró una presencia propia y singular dentro del conjunto de relaciones externas de la Comunidad. Esta presencia plural y heterogénea, como la propia realidad latinoamericana, se tradujo en enfoques e instrumentos diversos, tanto en el diálogo político como en las relaciones económicas.

a) Regionalización del diálogo

Durante la segunda mitad de la década de los ochenta se institucionalizaron dos diálogos iniciados a raíz del apoyo al proceso de paz centroamericano: el diálogo de San José y el del Grupo de Río. Ambos pasaron de ser una iniciativa puntual para contribuir a la resolución de un conflicto regional a convertirse en mecanismos de cooperación política de mayor alcance

material. El diálogo de San José tuvo continuidad con la segunda conferencia celebrada en Luxemburgo entre el 11 y 12 de noviembre de 1985. San José II reflejó la dualidad político-económica a través de la aprobación de dos comunicados por separado.¹⁸³ Mientras el económico sirvió para firmar un acuerdo de cooperación, el político dio por institucionalizado el diálogo entre las dos regiones y renovó el apoyo al Plan de Contadora, al tiempo instaba a que se cumpliesen las resoluciones adoptadas por los organismos internacionales referentes a la solución de controversias.¹⁸⁴ Este fue el momento álgido de la apuesta política comunitaria en el conflicto centroamericano. A partir de entonces las posturas se fueron matizando y hubo un cierto distanciamiento,¹⁸⁵ mientras el diálogo pasó a concentrarse en el tema económico y en la cooperación para el desarrollo. No obstante, la CPE y las instituciones comunitarias mantuvieron un seguimiento de los acontecimientos en la región. En el aspecto político la atención de la Comunidad tuvo dos objetivos básicos: el cese de los conflictos y la instauración de regímenes democráticos respetuosos de los derechos humanos, por una parte y el estrechamiento de los vínculos interregionales como medida de seguridad para evitar el resurgimiento de los conflictos, por otra. Así, las subsiguientes conferencias de la serie de San José¹⁸⁶ mantuvieron su apoyo a los avances que se iban produciendo hacia la consolidación de la paz y el mayor respeto a los derechos humanos. Al tiempo, se impulsó la creación del Parlamento Centroamericano (PARLACEN),¹⁸⁷ el establecimiento de un Sistema Regional de Pagos, y se facilitó el Acuerdo de Cooperación Regional para la Erradicación del Tráfico de Drogas¹⁸⁸ y la creación de la Comisión centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD). Tras la constitución del nuevo Sistema de Integración

¹⁸³ Siempre por la exigencia europea de mantener las dos esferas separadas y evitar cualquier atribución implícita que se le pudiera adjudicar a la CEE. El contenido aparece en el Boletín CE 11/85, p. 56.

¹⁸⁴ Significativamente, cuando Estados Unidos se había negado el 18 de enero a participar en un proceso ante el Tribunal de Justicia de La Haya por la reclamación del gobierno nicaragüense a causa de la colocación de las minas en sus puertos.

¹⁸⁵ Hasta febrero de 1987 no se convocó la siguiente cumbre, «San José III», celebrada en Guatemala en un clima mucho menos entusiasta y con la presencia de tan sólo cuatro ministros de Asuntos Exteriores europeos (Países Bajos, Bélgica, Dinamarca y España). Entre tanto, el Proceso de Contadora sufrió un penoso periodo de altos y bajos, no ajenos a la intervención de Estados Unidos, que ejerció su influencia a través del llamado Grupo de Tegucigalpa (Costa Rica, Honduras y El Salvador).

¹⁸⁶ Hasta 1992 fueron: 9-10/abril 1990 en Dublín (Boletín CE 4/90); 18-19/marzo 1991 en Managua (Bol. CE 3/91), 24-25/febrero 1992 en Lisboa (Bol. CE 1-2/92).

¹⁸⁷ Para una exposición detallada de la influencia de la CE en la creación del PARLACEN, véase GRABENDORF, W., «El Parlamento Europeo y el Parlamento Centroamericano: La dimensión parlamentaria de las relaciones entre Centroamérica y la Comunidad Europea», La reconstrucción de Centroamérica. El papel de la Comunidad Europea, North-South Center, Universidad de Miami, 1992, pp. 89-99.

Centroamericana (SICA),¹⁸⁹ se iniciaron las negociaciones para la conclusión de un nuevo acuerdo de cooperación.

El conflicto centroamericano dio lugar a una segunda vía de diálogo político; de la fusión del Grupo de Contadora y el Grupo de Apoyo en 1986 surgió el denominado Grupo de Río o grupo de los ocho. El primer contacto de los representantes de estos países con los de la Comunidad fue de carácter informal y se dio en Nueva York el 23 de septiembre de 1987 aprovechando la 42 reunión de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Posteriormente, hubo dos nuevas reuniones informales; la primera ligada a la celebración de la Conferencia de Hamburgo, del diálogo de San José en 1988 y al año siguiente en Granada coincidiendo con la reunión del Consejo Europeo durante la primera presidencia española. Las relaciones recibieron un golpe de timón en la reunión de ministros latinoamericanos de Asuntos Exteriores de Buenos Aires en diciembre de 1989, en la que el grupo decidió ampliar el número de participantes, para cubrir un área geográfica idéntica a la de la ALADI.¹⁹⁰ En la capital argentina se constituyó un foro político permanente de concertación, diálogo y fomento de la integración regional el cual pudo presentarse como principal interlocutor de la región.¹⁹¹ A pesar de las dudas que se suscitaron sobre la validez o efectividad de los interlocutores latinoamericanos,¹⁹² tras la institucionalización del diálogo con el Grupo de Río en la reunión de Roma de 20 de diciembre de 1990¹⁹³ parecieron consolidarse los dos diálogos iniciados y el hecho de que ambos incluyeran a todos los países de la región, salvo Cuba, hacía difícil prever la apertura de nuevos foros.

¹⁸⁸ Firmado en Montelimar el 3 de abril de 1990.

¹⁸⁹ Por el Protocolo de Tegucigalpa de 13 de diciembre de 1991.

¹⁹⁰ A finales de septiembre de 1990 ingresaron Chile y Ecuador y en la reunión de Caracas de 12 de octubre, Bolivia y Paraguay. Panamá seguía ausente.

¹⁹¹ CAMINO, C., «La integración regional en América Latina y la búsqueda de un interlocutor global para Europa», (I) *Boletín ICE* del 2 al 8 de septiembre 1991, p. 2719.

¹⁹² VAN KLAVEREN, A., «Las políticas latinoamericanas hacia Europa. Los desafíos pendientes», *Hoy*, segunda época, núm. 4, julio, 1992, p. 15, señaló que «América Latina es demasiado heterogénea para canalizar todas sus relaciones por la vía regional» y aconsejaba «...combinar un enfoque regional con aproximaciones más singulares, según los temas que se trate». Igualmente HEINE, J., en «¿Socios naturales o primos lejanos? Hacia un nuevo enfoque de las relaciones eurolatinoamericanas», *Europa del 92 y la Cooperación con América Latina*, CREAL-ILET, Santiago de Chile, 1991, p. 51, afirmaba que: «Como regla, en el diálogo multilateral, América Latina debería privilegiar a instancias como la ALADI y el SELA para sus encuentros con la CE, y no otras».

¹⁹³ Tampoco aquí la elección se hizo sin dificultades ya que la presidencia italiana de la Comunidad Europea en la citada reunión era partidaria de que en adelante fuese la ALADI y no el Grupo de Río quien asumiera el papel de interlocutor válido y único ante la Comunidad. Véase DE JUAN y PEÑALOSA, R., «La CEE formaliza e impulsa sus

Por la naturaleza política y no orgánica del Grupo de Río, el diálogo de éste con la Comunidad no podía considerarse una negociación, al ser los dos interlocutores tan asimétricos.¹⁹⁴ Su función era más bien crear un clima de confianza que condujese a posiciones comunes y a la concertación entre regiones. El Grupo de Río planteó la primera reunión con un carácter reivindicativo llamando a mayores esfuerzos en pro del avance de las negociaciones de la Ronda del Uruguay del GATT y presentando demandas, como una mayor cooperación en materia de ciencia y tecnología o la apertura del BEI a los países latinoamericanos, pero no se llegó a acuerdos concretos.¹⁹⁵ En la conferencia de Luxemburgo en abril de 1991¹⁹⁶ se firmó un acuerdo marco con México, pero tampoco hubo compromisos en los temas debatidos, fundamentalmente por las reticencias alemanas, británicas, holandesas y francesas a crear un precedente que pudiese abogarse en el futuro, en el sentido de quedar obligados por una mera declaración de intenciones.¹⁹⁷ En la siguiente conferencia¹⁹⁸ se firmaron cuatro convenios relativos a la apertura de: una oficina de la Comunidad para asesoramiento a la integración regional, varios eurocentros de capacitación para pequeños y medianos empresarios y otros centros de capacitación para el sector público, además de establecer sistemas de transferencia de tecnología. Como colofón, se informó de la apertura de una línea de crédito de 750 millones de ECUS por parte del BEI para financiar proyectos de inversión en la zona.¹⁹⁹

Hubo dos aspectos comunes en la evolución de ambos diálogos: de una parte se dio un progresivo descenso en el nivel de representación de los Estados miembros de la Comunidad, lo cual hizo dudar a los interlocutores latinoamericanos de la disposición europea a sellar

relaciones con América Latina», Boletín ICE, 15 a 21 de abril, p. 1993.

¹⁹⁴ Sobre el diferente alcance de los procesos de integración, véase CAMINO, C., «La integración regional y la búsqueda de un interlocutor global para Europa (I)», en Boletín ICE, 2-8 de septiembre de 1991, p. 2717. También DEL ARENAL, C., 1994, *op. cit.*, p. 182.

¹⁹⁵ El texto completo de la Declaración de Roma se publicó en el Boletín ICE del 15-21 de abril de 1991, p. 1200-1203.

¹⁹⁶ Boletín CE 4/91, punto 1.3.34.

¹⁹⁷ DE JUAN y R. PEÑALOSA, 1993, *op. cit.*, p. 1198.

¹⁹⁸ Celebrada en Santiago de Chile los días 28 y 29 de mayo de 1992 y marcada en el terreno político por la situación en Perú después del autogolpe del presidente Fujimori.

¹⁹⁹ La apertura se hizo con carácter temporal y extraordinario por un periodo de tres años, pero con el tiempo se ha consolidado.

compromisos de importancia. Por otra, el contenido de las agendas pasó paulatinamente de planteamientos reivindicativos de carácter global a propuestas cada vez más específicas. En cambio, la diferente naturaleza de los dos grupos y el dispar grado de integración impone ciertas matizaciones. El diálogo con Centroamérica giró en torno al apoyo de la Comunidad al programa de reconstrucción, por lo cual el eje de gravedad basculó hacia las cuestiones económicas. Además, contaba con un instrumento a través del cual implementar la ayuda, el Acuerdo de Cooperación firmado entre la CEE y el MCC, y un marco donde situarla, el Plan Especial de Cooperación Económica para Centroamérica (PEC) patrocinado por la ONU. Este soporte institucional y programático no se daba en el Grupo de Río, que está fraccionado en diferentes mecanismos de integración regional como el Pacto Andino, MERCOSUR y el NAFTA.

Junto al diálogo regional, la Comunidad continuó elaborando una política de carácter genérico para los PVD-ALA. Por mandato del Consejo y tras un informe previo sobre los trece años de cooperación con los PVD-ALA,²⁰⁰ la Comisión elaboró una propuesta de documento sobre las nuevas **Orientaciones para la cooperación con América Latina y Asia en la década de los 90** en junio de 1990,²⁰¹ que contenía las líneas generales de la política comunitaria hacia Latinoamérica. En lugar preeminente figuraban las referencias a la democracia y el respeto a los derechos humanos, de tal manera que se generalizaba la introducción de la cláusula democrática,²⁰² con la sola limitación de la ayuda humanitaria. El otro de los grandes apartados era el desarrollo sostenible, pues la dimensión ambiental debería tenerse en cuenta en cualquier acción de cooperación. También quedaba patente la tendencia a diferenciar los tipos de ayuda según el grado de desarrollo y la creciente importancia de la cooperación avanzada. Estas líneas debían servir de base para una reestructuración de los diferentes ámbitos de las relaciones, tanto económicas como políticas o financieras e igualmente en el plano bilateral como regional. Con ello se pretendía lograr un marco para el conjunto más coherente.

²⁰⁰ Presentado en mayo de 1989, Comisión CE, *op. cit.*, 1991.

²⁰¹ COM (90) 176 final, de 11 de junio de 1990, posteriormente aprobado por el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores, Boletín CE 12-90, punto 1.4.3.3.

El 2 de abril de 1990, con la firma del primer acuerdo marco de cooperación económica con Argentina²⁰³ se inauguró la serie de los llamados acuerdos de tercera generación, que suponían en el plano bilateral la aplicación de las nuevas orientaciones.²⁰⁴ Posteriormente se firmaron nuevos acuerdos hasta cubrir casi la totalidad de la región.²⁰⁵ Como su nombre indica, dichos acuerdos tratan de ser un marco donde encuadrar las líneas de cooperación diseñadas por la Comunidad, tanto en lo referente a los distintos tipos de cooperación, incluyendo la cooperación avanzada, como en los nuevos ámbitos.²⁰⁶ Hay cuatro características²⁰⁷ que, salvo una excepción, cumplieron todos los acuerdos: el condicionamiento democrático de la cooperación, recogido en cláusula expresa, por la que aquella se suspendería en caso de no mantenerse un régimen respetuoso de las reglas democráticas.²⁰⁸ En segundo lugar la gran importancia de la cooperación industrial, científica y tecnológica, especialmente en el plano empresarial. En tercer lugar, la cláusula evolutiva, según la cual se podían ampliar y profundizar los niveles de cooperación por mutuo consentimiento de ambas partes. Finalmente, todos estos acuerdos se entendían como un instrumento para una estrategia global de desarrollo y eran marco obligado para el acceso a los nuevos instrumentos de cooperación. Por ello establecen una comisión mixta que debía reunirse periódicamente y estaba dotada de atribuciones para profundizar en las relaciones mediante acuerdos sectoriales de carácter bilateral o regional.²⁰⁹ Los acuerdos no van

²⁰² Es decir, la condicionalidad de la ayuda al respeto a los derechos humanos básicos.

²⁰³ DO L 208, de 30 de julio de 1991.

²⁰⁴ Aunque el documento de las **Orientaciones para la cooperación...** se aprobó definitivamente en junio, ya estaba en fase avanzada durante las negociaciones con Argentina y el acuerdo marco es una aplicación del modelo allí diseñado. A pesar de ello, algunos autores prefieren citar el acuerdo de Chile, firmado el 20 de diciembre, como el primer acuerdo de tercera generación; así, DE JUAN y R. PEÑALOSA, «Chile estrena la nueva generación de acuerdos de cooperación de la Comunidad Europea para América Latina», *Afers Internacionals*, núm. 21, pp. 26-79. En cambio DEL ARENAL, C., 1993, *op. cit.*, comienza con el de Argentina.

²⁰⁵ Con Chile, en diciembre de 1990, con México en abril de 1991, Uruguay en noviembre de 1991, Paraguay en febrero de 1992, Brasil en junio del 92 y finalmente en 1993, el acuerdo con Centroamérica en febrero y con el Pacto Andino en abril. Los demás países del Caribe están asociados al Convenio de Lomé, falta Cuba.

²⁰⁶ La estrecha relación entre los nuevos acuerdos y las Orientaciones es destacada por DE JUAN, R., «Chile: nueva ...», *op. cit.*, p. 77, donde señala que éste «...recoge mansamente, como el prado la nieve, la lenta destilación de contenidos de unas relaciones Comunidad Europea y América Latina...».

²⁰⁷ Recogidas por DEL ARENAL, C., 1994, *op. cit.*, p. 177.

²⁰⁸ La única excepción fue México, que se negó por considerarlo una injerencia en los asuntos internos.

²⁰⁹ La efectiva firma de acuerdos sectoriales en el seno de las comisiones mixtas, junto al hecho algo más que simbólico de aprovechar la celebración de las Cumbres de los sendos diálogos políticos para la firma de los acuerdos marco, proporciona una estructura escalonada que no puede pasar desapercibida y refuerza la idea de dar mayor coherencia al conjunto de relaciones entre la Comunidad y América Latina.

acompañados de ningún protocolo financiero para su ejecución, por lo que los medios necesarios deberán proveerse a través de las asignaciones presupuestarias decididas por la Comunidad. La duración era de cinco años, prorrogables tácitamente de forma anual si ninguna de las partes lo denunciara con seis meses de antelación a su vencimiento.

Otras formas de traducir el renovado interés de la Comunidad por Latinoamérica fueron la apertura de nuevas delegaciones u oficinas permanentes de la Comunidad,²¹⁰ o su ingreso como observador en la Organización de Estados Americanos (OEA) el 7 de mayo de 1990 y en la ALADI el 10 de julio de ese mismo año o en el SELA en septiembre de 1991.²¹¹ Todo ello se tradujo en la creación de una red ordinaria de intercambios que se sumaba al diálogo de las cumbres y a la realizada de forma bilateral. Se incrementaron las relaciones diplomáticas y también las interparlamentarias. Los Parlamentos regionales como el Parlamento Latinoamericano (PARLATINO) y el Parlamento Andino (PARLANDINO) visitaron el Parlamento Europeo.²¹² Igualmente, desde que se anunció la intención de crear el Parlamento Centroamericano (PARLACEN)²¹³ el Parlamento Europeo anunció su apoyo y asignó una partida presupuestaria para el financiamiento de los comicios de veinte millones de ECUS. La atención reiterada del Parlamento al respeto de los derechos humanos inspiró resoluciones del consejo sobre Perú, Brasil, Argentina, El Salvador, Haití, Cuba, Colombia o Chile. Pero, además, haciendo uso de su limitado ámbito de poder en el proceso de toma de decisiones en materia presupuestaria indujo nuevos instrumentos y modalidades de cooperación con la región.

b) Evolución de las relaciones económicas

Tras la ampliación, el tema de la deuda externa continuó siendo causa de discrepancias entre las diferentes instituciones comunitarias, pero el Consejo tomó las riendas con brío en este

²¹⁰ En 1984 se abrieron las delegaciones de San José de Costa Rica y Brasilia para unirse a la única existente hasta entonces en Caracas, Venezuela. En 1989 se inauguraron las de Ciudad de México y Montevideo, Uruguay; en 1991 en Lima, Perú y Buenos Aires, Argentina; en 1993 en Bogotá, Colombia.

²¹¹ IRELA, Cronología de las Relaciones Europa ..., 1990 y 1991.

²¹² Asistieron al debate sobre la deuda externa, Boletín CE 6/86.

²¹³ La iniciativa surgió en la declaración de Esquipulas I, en mayo de 1985 y se repitió en Esquipulas II, en agosto 1987.

tema. Así, en reacción a las tentativas mediadoras de la Comisión, el 10 de marzo de 1986 el Consejo de Ministros de Finanzas discutió un informe del Comité Monetario que reflejaba la posición de las autoridades financieras de los Estados miembros²¹⁴ e insistía en la necesidad establecer políticas de ajuste económico y en el tratamiento multilateral, caso por caso, de las condiciones de renegociación de la deuda. Sin embargo se incluyó uno de los razonamientos planteados por el consenso de Cartagena, al admitir un cierto grado de corresponsabilización de los países acreedores en la búsqueda de soluciones al problema de la deuda, pero excluyendo cualquier vía de negociación global. Al señalar como únicos foros válidos las instituciones financieras internacionales competentes, quedaba implícitamente descartada la pertinencia de las negociaciones de la Comisión con el Grupo de Cartagena. La ausencia de toda referencia a la deuda en la comunicación de la Comisión sobre las relaciones con América Latina de enero de 1987 pareció confirmar el acatamiento de las líneas expuestas por el Consejo.²¹⁵

Tampoco las nuevas orientaciones aprobadas por el Consejo en junio contenían alusiones al tema, aunque en tono ambiguo contemplaban eventuales contactos entre los doce y los grupos de concertación política representativos de la región latinoamericana.²¹⁶ Sólo el Parlamento continuó defendiendo una solución política del problema de la deuda. En una resolución extensa de 23 de enero de 1987²¹⁷ apoyó el enfoque global y la necesidad de entablar negociaciones conjuntas entre todas las partes implicadas. Señalaba la relación entre las relaciones comerciales y financieras y la necesidad de aumentar el capital de los organismos financieros internacionales adecuando los programas de ajuste a las necesidades de desarrollo. Durante 1987 y 1988, los gobiernos y los bancos europeos fueron adoptando

²¹⁴ Como señala GALINSOGA, A., «Entropía y coalescencia en las relaciones CE-América Latina», *Afers Internacionales*, núm. 14-15, Barcelona, 1988, pp. 123-167, ésta era una muestra más de los roces y conflictos de competencias entre la Comisión y los Comités, órganos subordinados de composición intergubernamental, p. 155.

²¹⁵ En la COM (86) 720 fin, *cit. supra*, tampoco se haría expresa referencia a la ampliación de las actividades del BEI y, en materia financiera, sólo se hace referencia a los créditos a la exportación.

²¹⁶ Boletín CE 6-87, p. 141. En toda la parte dedicada a los contactos políticos, el texto excluye el término Comunidad para referirse de forma genérica a los Doce.

²¹⁷ Cronología de las relaciones entre Europa y América Latina 1987. IRELA, Madrid, 1988, p. 122.

posturas más flexibles, participando en algunas operaciones de conversión, pero sin lanzar iniciativas.²¹⁸

Al asumir la Presidencia del Consejo Europeo en el primer semestre de 1989, el gobierno español se propuso lograr una posición común de los doce sobre la deuda latinoamericana. Por ello hizo coincidir durante el mes de abril una reunión informal de los ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros de la Comunidad en Granada con la reunión de los países del Consenso de Cartagena, con la intención de preparar una declaración para ser adoptada en junio en el Consejo Europeo de Madrid. En las conclusiones, los representantes comunitarios asumieron cierta responsabilidad para desempeñar un papel activo en los foros apropiados en pos de soluciones realistas y estaban «dispuestos a tomar en consideración soluciones que supongan reducciones voluntarias de la deuda y del servicio, basadas en un enfoque que considere cada caso individualmente».²¹⁹ Se mantuvo, por tanto, la negativa a politizar la negociación, aunque admitiendo fórmulas alternativas que recogieran condonaciones parciales o la realidad de los mercados secundarios sobre la base de un vago criterio de corresponsabilidad.²²⁰

En el terreno comercial, el ingreso de España y Portugal en la Comunidad indujo a sopesar las consecuencias sobre las exportaciones latinoamericanas al conjunto de los Doce.²²¹ En consideración a ello, el Tratado de Adhesión estableció un régimen transitorio para algunos productos latinoamericanos como el café, el cacao y el tabaco, que atenuaron el impacto. Además de la Declaración común de intenciones en la que se expresó la voluntad de

²¹⁸ VAN KLAVEREN, A. 1989, *op. cit.*, señala que sin embargo el voto ponderado de los países de la CE era del 29,1% en el FMI frente al 19,1% de EE.UU y del 26,7% en el Banco Mundial, frente el 19,4% de EE.UU.

²¹⁹ Boletín relaciones Comunidad Europea-América Latina, 1989, Parte I, p. 18, Fundación CIPIE, Madrid. Asimismo, el Consejo Europeo tomó nota de la propuesta española relativa a la creación de un Fondo Europeo de Garantía para las operaciones de reducción del pago del nivel de la deuda exterior de países fuertemente endeudados, afirmando que sería examinada por el Consejo ECOFIN, pero no llegó a cristalizar en una medida concreta.

²²⁰ Criterio no muy bien encajado por los mandatarios europeos alguno de los cuales prefirió inventar su propio concepto, como el presidente Francois Miterrand que aludía a una «solidaridad involuntaria impuesta». Aparecido en Le Monde 3 de mayo de 1988, y recogido por VAN KLAVEREN, A., 1989, *op. cit.*, p. 139.

²²¹ Numerosos artículos realizados antes de la Adhesión vaticinaban una caída de las exportaciones latinoamericanas a Europa, por ejemplo: SELA, «Impacto de la segunda ampliación de la Comunidad Europea sobre las exportaciones latinoamericanas», Doc. SP/CL/VII, núm. 5, Caracas, 1981; ICI y CEPAL, Las relaciones económicas entre España e Iberoamérica, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1982; o ALONSO-DONOSO, «Efectos de la Adhesión de España...», *op. cit.*

examinar los problemas comerciales, España incluyó a título propio una declaración sobre América Latina en la que «se proponía encontrar soluciones permanentes en el marco del SPG, con ocasión de su próxima revisión, o de otros mecanismos que existen en el interior de la Comunidad». La búsqueda de soluciones permanentes dentro del SPG resultaba problemática en cuanto el esquema tiene carácter temporal y no obligatorio, lo cual permite su retirada total o parcial, especialmente en el caso de que pudiese perjudicar a los países ACP.²²²

En cambio, continuó el proceso de diferenciación en la aplicación del SPG con el reglamento 3.635/87.²²³ El preámbulo afirmaba que los países más avanzados ya habían alcanzado los objetivos del sistema y aumentaron su cuota de mercado, por tanto, no estaba justificado prorrogarles las ventajas. Se acordó sin embargo, conceder más beneficios comerciales a los PVD menos avanzados, reforzando el carácter instrumental del SPG respecto a la cooperación para el desarrollo. Las relaciones comerciales con los PVD más avanzados se encauzaron por la vía convencional a través de las negociaciones bilaterales y multilaterales, siguiendo la línea comunitaria, en contraposición a las tesis latinoamericanas que trataban de presentar una voz única que formulase demandas comerciales globales para toda la región.²²⁴ Esta aplicación diferenciada venía a sumarse al carácter no preferencial de las relaciones con América Latina y suponía la versión europea de la «tesis de gradación», sostenida por los países industrializados en las organizaciones de cooperación económica²²⁵ y contestada por los países de renta media, que veían en ella una especie de sanción contra el progreso.²²⁶

En 1990 la CE inició una nueva reforma del SPG, con la intención de simplificarlo administrativamente, ampliarlo e introducir normas más favorables para los países menos avanzados. Dentro de la estrategia del gradualismo y como medidas extraordinarias, la

²²² Esta advertencia aparece invariablemente en los preámbulos de las prórrogas de las normas para la aplicación del SPG.

²²³ Sobre los productos industriales para el año 1988, Doce L 350, de 12 de diciembre de 1987.

²²⁴ ALONSO-DONOSO, «Perspectivas de las Relaciones Económicas España-Iberoamérica-Comunidad Europea», *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 13, enero-junio de 1988, p. 172

²²⁵ WILHEMY, M., 1988, *op. cit.* p. 113.

²²⁶ En palabras del secretario general de Relaciones Exteriores del Brasil recogidas por ROETT, R., «Brazil's

Comunidad concedió un tratamiento preferencial durante cuatro años: primero, a cuatro países andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) dentro de una campaña de lucha contra el narcotráfico²²⁷ y después lo extendió a los seis países centroamericanos que habían protestado por los perjuicios que aquéllas podían causarles.²²⁸ Con este sistema selectivo se beneficiaba a los PMA, pero se perjudicaba a otros países latinoamericanos.²²⁹ En todo caso, la evaluación del grado de desarrollo se presentaba como una probable fuente de discrepancias. Otro caballo de batalla fue la aplicación al área latinoamericana del sistema de garantía de ingresos por exportación, inicialmente puesto en marcha sólo para los países del Convenio de Lomé²³⁰ y extendido más tarde a los países menos avanzados con los que no había relación preferencial.²³¹ El COMPEX es un instrumento mixto de cooperación económica que asegura un precio mínimo a las exportaciones de productos básicos a países muy dependientes de éstos y afectados por la caída de su cotización en el mercado internacional.

Respecto a las relaciones bilaterales, los primeros acuerdos marco de cooperación económica no aportaron cambios de régimen apreciables para América Latina. Seguían la tradicional combinación de cláusula de la nación más favorecida enmarcada en el ámbito del GATT y la referencia al SPG, junto a concesiones muy puntuales para uno o dos productos tradicionales.²³² En cambio, los acuerdos de tercera generación abrieron las puertas a otro tipo de mecanismos de cooperación económica basados en la reciprocidad, en los que aumentaba la importancia del papel otorgado al sector privado como factor impulsor del desarrollo. El acuerdo marco es necesario para acceder a esos nuevos instrumentos, pero el

international relations in perspective», Orbis, núm. I, primavera 1982, pp.257-267.

²²⁷ Reglamento núm. 3833/90.

²²⁸ Reglamento núm. 3900/91, Boletín CE 12/91, punto 1.3.42.

²²⁹ Como señala SANTA GADEA, R., en La Unión Europea en transición y sus implicaciones para América Latina, IRELA, Documento de Trabajo 39-95, Madrid, 1994, p. 55, «la política comercial de la UE sintetiza tres tendencias contradictorias: la adhesión a la política del GATT, el deseo de resguardar a algunos productos nacionales de la competencia exterior; y la pirámide de preferencias que establece una jerarquía entre los distintos socios comerciales de la UE».

²³⁰ Este sistema se incluyó por primera vez en el primer Convenio de Lomé de 1975 con el nombre de STABEX y fue renovado y mejorado en los subsiguientes convenios firmados con los países ACP.

²³¹ Para éstos se estableció el COMPEX en enero de 1987 y a pesar de la insistencia de España, se negó su extensión a países del área centroamericana, como El Salvador u Honduras, GALINSOGA, A., 1988, *op. cit.*, p. 149.

²³² Afirma SANTA GADEA, R., 1994, *op. cit.*, p. 64, que: «Para América Latina ello implica que los mecanismos de la política comercial general de la UE tendrán en el futuro más importancia que la política comercial preferencial».

acceso concreto a ellos se regula mediante convenios específicos bilaterales o acuerdos interinstitucionales.

Al comenzar la década de los noventa el núcleo del diálogo económico lo ocuparon las negociaciones multilaterales de la Ronda de Uruguay del GATT, que se desarrollaron con grandes dificultades. Tanto los comunicados económicos de las conferencias con los países del Istmo centroamericano, como las celebradas con el Grupo de Río insistían en la conveniencia de actuar de una manera concertada en las negociaciones multilaterales. Sin embargo, la batalla final consistió en un pulso entre EEUU y la Comunidad Europea en el que poco tuvieron que ver los intereses de los PVD en general y Latinoamérica en particular. Por tanto, los resultados no respondieron a sus expectativas, especialmente en el sector agrícola, donde se esperaba una mayor liberalización. También se insertó en la agenda negociadora el tema de la conservación del medio ambiente, aunque con distintas percepciones entre ambas regiones. De hecho, el uso de condicionalidades ecológicas en el área comercial, unidas a las medidas *antidumping* y las cláusulas de protección social, siguen siendo temas de discordia en el diálogo interregional.

6.2.3. Nuevos instrumentos para una cooperación diferenciada

En el campo de la cooperación para el desarrollo se produjeron avances perceptibles, ya que, partiendo de mínimos, se llegó al establecimiento de una red diversificada de instrumentos con los que cubren distintos sectores de la cooperación. Ello no supone que los resultados fuesen totalmente satisfactorios, ni que respondiesen a las expectativas que se formularon desde América Latina o algunos sectores europeos; sin embargo, se abrieron las vías para una expansión de estas relaciones y ello sucedía al tiempo que la Comunidad iba afianzando su presencia y adquiriendo experiencia para gestionar su participación en los grandes proyectos de la zona. Durante una primera fase la Comunidad participó cofinanciando programas con otros donantes,²³³ pero a medida que fueron aumentando los recursos y los instrumentos la cofinanciación disminuyó en importancia y se pasó a un tipo de financiación paralela, en la

²³³ Entre 1976 y 1984 los dos tercios de los programas apoyados en América Latina se cofinanciaron con otros

que la Comunidad asumía la responsabilidad exclusiva de una parte o de todo un sector de un gran proyecto.

Se produjo un salto cuantitativo que acompañaba al proceso de acercamiento político y a un cierto sentido del compromiso europeo de contribuir a la estabilidad de los procesos democráticos,²³⁴ sin embargo, pareciese que la política de cooperación para el desarrollo adquirió un papel de sucedáneo ante la falta de otro tipo de concesiones comerciales. Generalmente, el compromiso político con los nuevos gobiernos democráticos se trató de capitalizar a través de la ayuda bilateral de los Estados miembros; sin embargo, España, consciente de sus limitaciones en cuanto país donante individual, trató de jugar la carta europea, continuando el discurso aperturista y de globalización de la política comunitaria de cooperación para el desarrollo iniciado por el Reino Unido, pero su escasa experiencia en la materia minimizó su capacidad de influencia.

A partir de la segunda mitad de algunos ochenta los gobiernos latinoamericanos tomaron la iniciativa y presentaron a la Comunidad proyectos propios de desarrollo con la finalidad de integrar la ayuda en programas de ámbito nacional que contribuyesen a la dinamización de sus estrategias de desarrollo. Primero fueron los países centroamericanos, que acudieron a la Conferencia de San José IV en Hamburgo, en febrero de 1988, con una solicitud de ayuda para el Plan de Acción Inmediata.²³⁵ En el Comunicado económico final, la Comunidad dio su acuerdo a la financiación de ayuda alimentaria y a la repatriación de los refugiados y personas desplazadas. Igualmente se mostró dispuesta a sostener técnica y financieramente la preparación de las elecciones para el Parlamento centroamericano y a contribuir de manera sustancial a las acciones relativas a la ejecución del Plan Arias.²³⁶ En los años siguientes, la

donantes según afirma la Comisión de las Comunidades Europeas en «El diálogo Europa,...», *op. cit.*, p. 19.

²³⁴ Véase MOLS, M., La Responsabilidad europea en el proceso latinoamericano de redemocratización: una perspectiva alemana, Documento de Trabajo, IRELA, núm. 13, Madrid, 1988.

²³⁵ Éste preveía medidas urgentes de ayuda alimentaria y reintegración de refugiados, la creación de un fondo para la reactivación económica, la mejora de la seguridad energética y el alivio de la deuda exterior, para lo cual calculaban la necesidad de una ayuda exterior por valor de 1.431 millones de dólares de EE.UU.

²³⁶ Boletín CE 3/1988, p. 18. De hecho, no se hizo ninguna asignación concreta al programa y la contribución comunitaria se configuró a través de un aumento del presupuesto dedicado a la región, que pasó de los 77,77 millones de ECUS de 1987 a 109,97 en 1988. CARDESA, F., «Los programas de cooperación de la Comunidad Europea con

Comunidad participó en el Programa de autodesarrollo campesino presentado por el Gobierno de Bolivia,²³⁷ firmó un convenio de financiación con el gobierno peruano para un Programa de desarrollo del Altiplano²³⁸ y colaboró en el Plan especial de cooperación para Colombia iniciado por el gobierno para luchar contra el cultivo y el tráfico de drogas.²³⁹ Éstos y otros programas de escala nacional iban destinados a eliminar focos de marginación y conflictividad social con la finalidad de contribuir a una estabilidad que beneficiase al clima político y reforzase a los gobiernos democráticos favoreciendo su consolidación.²⁴⁰

Por fin las nuevas perspectivas de cooperación se plasmaron en un documento sobre las **Orientaciones para la cooperación con América Latina y Asia en la década de los 90**, de junio de 1990 donde se detalla la subdivisión entre la destinada a los países más pobres y la destinada a los países o regiones de renta media. La cooperación para el desarrollo en sentido estricto se dirigía preferentemente a los países más pobres, aunque se contemplaba la asistencia a los sectores y capas de población más deprimidos dentro de los países relativamente más avanzados y se potenciaba aquellos proyectos de integración regional que permitieran asociar a los países más pobres con los más avanzados de la región.²⁴¹ Por sectores se establecían siete temas prioritarios: el apoyo al sector rural, el medio ambiente y el desarrollo sostenible, la lucha contra la droga, la dimensión humana (con especial atención a los derechos humanos, la democratización, la mujer, la protección de la infancia, las minorías étnicas y el crecimiento demográfico), y la dimensión estructural (problemas macroeconómicos y sectoriales y desarrollo institucional), la cooperación regional, las acciones de reconstrucción en caso de catástrofe.

Para los países relativamente más avanzados se impulsaría la cooperación económica y científica e incluso mercantil concebida en términos de reciprocidad. Ésta comprendía tres

Centroamérica» en La reconstrucción de Centroamérica: El papel de la Comunidad Europea, North-South Center, Universidad de Miami, 1992.

²³⁷ Boletín CE 3/89. La financiación se hizo con cargo a la partida presupuestaria 930.

²³⁸ Boletín CE 5/89.

²³⁹ Boletín CE 11/89.

²⁴⁰ Una relación de estos proyectos se encuentra en CARDESA, F., 1992, *op. cit.*, pp. 83-85.

²⁴¹ CAMINO, C. y J. A. NIETO, «La década de los noventa: ¿Punto de inflexión en las relaciones Comunidad Europea-

grandes áreas: la cooperación científica y técnica (incluida investigación y planificación energética), la política económica (planificación, legislación, protección de inversiones) y el apoyo al tejido empresarial (formación, transferencia de tecnología, aportación de capital riesgo). Este tipo de cooperación avanzada²⁴² permitiría además ampliar el número de campos en los que se haría posible la cooperación sin comprometer cuantiosos recursos financieros. Una de las innovaciones importantes fue la introducción de los objetivos financieros plurianuales, que permitían dar mayor continuidad y previsibilidad a la cooperación estableciendo una programación a medio plazo. En su mayoría fueron medidas transplantadas de otras regiones que ponían el énfasis en la potencialidad del sector privado (inversiones, capital riesgo, transferencia de tecnología), pero la evolución de estos instrumentos estaba limitada por el carácter regionalista de la política de cooperación comunitaria y la rigidez del orden de prioridades.²⁴³ No obstante, de un tratamiento genérico respecto a los destinatarios pero limitado en cuanto a los objetivos se fue pasando a instrumentos cada vez más específicos en cuanto a su objeto y dirigidos a determinadas categorías de sujetos.

América Latina?», Información Comercial Española, núm. 702, febrero de 1992, pp. 75-84.

²⁴² IRELA, «El diálogo interparlamentario Comunidad Europea-América Latina 1974-1992: Un examen de las relaciones interregionales», Documento de Trabajo, núm. 36, Madrid, 1993, p. 8.

²⁴³ Sobre las limitaciones que para la evolución de la política de cooperación comunitaria tiene su regionalización, véase ASHOFF, G., «La cooperación...», *op. cit.*, capítulo V.1, p. 73. Tampoco pasan desapercibidas las protestas que frecuentemente se han producido desde los países ACP cuando la Comunidad ha otorgado ventajas a otros PVD que pudieran afectar a sus intereses.

a) Los acuerdos de tercera generación

Si los nuevos acuerdos de tercera generación recibieron dicho epíteto, fue por su contenido ampliado en materia de cooperación y muy especialmente la cooperación avanzada,²⁴⁴ entendida ésta como una relación en interés recíproco. Los acuerdos eran reflejo de las orientaciones generales sobre cooperación de la UE y mantenían una estructura tipo con ligeras diferencias que tenían en cuenta la idiosincrasia del co-contratante según el grado de desarrollo; sin embargo, no crean los instrumentos para ponerla en marcha, sino que se deberá acudir a la negociación y contractualización en los casos en que se dé una relación recíproca de cooperación, y a la aprobación unilateral más aceptación en los casos de ayuda concesional. Los acuerdos carecían además de compromisos financieros, los cuales deberán adecuarse a la disciplina presupuestaria comunitaria. Como señalamos en el apartado anterior,²⁴⁵ la mayor potencialidad de estos acuerdos era su carácter evolutivo, gracias a las atribuciones otorgadas a la comisión mixta.

b) La cooperación financiera y técnica

Una de las primeras batallas de los representantes españoles en favor de América Latina fue mejorar su participación en el programa de asistencia técnica y financiera. Tras la adhesión, la clave del reparto de los fondos pasó a ser de 75% para Asia y 25% para América Latina, después que los restantes países del África subsahariana se incorporaran al Convenio de Lomé en 1986. Ya en 1988, gracias a la iniciativa del Parlamento Europeo, se consiguió separar las líneas presupuestarias de la ayuda destinada a Asia y a América Latina lo cual permitía que un aumento en las cantidades destinadas a Latinoamérica no repercutiera en un descenso para los países asiáticos. Sin embargo, se mantuvo un pacto que atribuía un 65% a Asia y un 35% a América Latina.

El 4 de febrero de 1991 el Consejo adoptó las **Orientaciones generales para la cooperación financiera y técnica en favor de los países en vías de desarrollo de**

²⁴⁴ Así, se contemplan las nuevas áreas de ciencia y tecnología, formación profesional, desarrollo social, administración pública, información y comunicación, cultura y de forma muy especial el medio ambiente, que aparece directa o indirectamente en todos los demás ámbitos, además de ser un área específica.

América Latina y Asia para el período 1991-1995, que confirmaban la diferenciación de los dos grandes ejes de la cooperación: la ayuda al desarrollo y la cooperación económica, a las que se sumaban las relaciones comerciales y el diálogo político. Mantenían los objetivos de cooperación financiera y técnica en sentido estricto²⁴⁶ en torno a los países más pobres y las capas de población más desfavorecidas²⁴⁷ y el sector rural continuó configurándose como el principal, ampliándolo a las pequeñas ciudades. También la cooperación regional se mantenía afirmando expresamente que América Central gozaría de una especial atención conforme a los compromisos surgidos del diálogo de San José. El medio ambiente y los recursos naturales se constituyeron en una nueva prioridad, para la cual se reservaba un mínimo del 10% de los créditos asignados, al tiempo que se establecía la obligatoriedad de una evaluación medioambiental de todos los programas y proyectos financiados. Igualmente, la dimensión humana del desarrollo debería estar presente en todos los demás ámbitos, con especial atención a la mujer, los grupos étnicos y los problemas demográficos. Se potenciaba también la dimensión estructural como apoyo a los programas de ajuste económico, sector en el que se llamaba a la concertación con las instituciones internacionales competentes y con los donantes bilaterales. Finalmente, la rehabilitación y reconstrucción poscatástrofes se consideraba una medida necesaria debido a la gravedad y premura de las situaciones.

Según este plan quinquenal, la cooperación financiera y técnica quedaba condicionada al respeto de los derechos humanos básicos, aunque, excepcionalmente, para las actividades que tuvieran como beneficiario directo a poblaciones que sufren graves penurias, la única condición sería la garantía de que aquélla llegase sin interferencias y con eficacia. Las orientaciones hacían hincapié en la necesidad de coordinar e integrar la ayuda financiera y técnica con los demás instrumentos de cooperación (ayuda alimentaria, STABEX, ayuda humanitaria y los instrumentos de cooperación económica) mediante la planificación global por país, así como con la cooperación bilateral de los Estados miembros a través de las

²⁴⁵ Véase punto 6.1.2. a).

²⁴⁶ Ésta incluiría, según las orientaciones, también la ayuda alimentaria, el instrumento de estabilización de los ingresos por exportación, la cofinanciación con ONG la ayuda de urgencia y la humanitaria.

²⁴⁷ Refiriéndose especialmente a América Latina se destaca las enormes diferencias entre las clases ricas y pobres por lo que se ha de poner énfasis en esta orientación (artículo 6).

financiaciones conjuntas, pero no se establecían los mecanismos adecuados. Entre los nuevos objetivos de la cooperación comunitaria se destacan cuatro aspectos de especial importancia para la región latinoamericana: la colaboración en la lucha contra la droga, especialmente la iniciativa de Colombia y los demás países del Grupo Andino; la ayuda a las pequeñas empresas de las ciudades; la defensa del bosque tropical i el fortalecimiento institucional, especialmente en gestión macroeconómica, ciencia y tecnología.

En aplicación de esas orientaciones se aprobó el nuevo **Reglamento núm. 443/92 de 25 de febrero de 1992.**²⁴⁸ Respecto a la cooperación para el desarrollo se incorporaron los sectores de democratización, gestión pública y derechos humanos, así como una especial atención a la protección de la infancia. Se reafirmó la prioridad de los países más pobres, pero sin excluir los PVD-ALA relativamente más avanzados en los ámbitos prioritarios. La cooperación económica, por su parte, aspiraba a crear un clima favorable a las inversiones en el contexto de una creciente liberalización.²⁴⁹ Se enunciaban cuatro sectores clave: aumentar el potencial científico y tecnológico, apoyar las instituciones democráticas, ayudar la pequeña y mediana empresa mediante la promoción comercial, la formación de técnicos y cuadros y cooperación regional. Un 10% del total se reservó a acciones de medio ambiente y un 15% a acontecimientos excepcionales y prioridades imprevistas.

Ambas modalidades consistían en subvenciones no reembolsables, aunque procurando conseguir sistemáticamente la participación financiera de los receptores y que los Estados miembros u otros donantes cofinanciasen las actividades. Para esto último la Comisión se encargaría de comunicar a los Estados miembros regularmente, y como mínimo una vez al año, la información disponible sobre sectores, proyectos y acciones emprendidos. Al tiempo se establecía una programación plurianual indicativa: por objetivos, por países o por regiones. Para la gestión de la ayuda y la cooperación económica, la Comisión estaba asistida por el Comité intergubernamental y bajo su presidencia, el cual daría un dictamen preceptivo sobre los proyectos a financiar y serviría para intercambiar información sobre la cooperación comunitaria y la que realizan los Estados miembros. Finalmente, la Comisión se comprometía

²⁴⁸ DOCE, núm. L52/1, de 27 de febrero de 1992.

a presentar anualmente un informe al Parlamento y al Consejo, así como un informe final de cada período quinquenal sobre los resultados de la aplicación del reglamento.

c) El IRELA

Surgido de una iniciativa privada entre varias personalidades europeas y latinoamericanas,²⁵⁰ el IRELA se creó en octubre de 1984 tras una propuesta de la Comisión en marzo de 1983 y la recomendación de la VI Conferencia Interparlamentaria Comunidad/América Latina de junio de 1983, gracias a una asignación presupuestaria inscrita a iniciativa del Parlamento para el año 1984.²⁵¹ Se aprobó que la sede europea se establecería en Madrid y empezaría a funcionar el 25 de abril de 1985,²⁵² mientras la sede latinoamericana en Brasilia quedó postergada. El objetivo del instituto era el fortalecimiento de la comprensión y de las relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina, contemplándose la colaboración con organismos nacionales especializados y otros multilaterales, como el Consejo de Europa, prestando además su asistencia al Parlamento Europeo y a la Comisión. Su estructura institucional está formada por: un Consejo Internacional constituido por diversas personalidades de ambas regiones, que elabora las grandes líneas de trabajo; un Consejo Parlamentario integrado por miembros de los Parlamentos de Europa y América Latina; y un Comité Ejecutivo, que lleva el control regular sobre las actividades del Instituto. El IRELA se dedica por una parte a organizar conferencias y seminarios para facilitar el debate sobre cuestiones que afectan a las dos regiones y, por otra parte, realiza y patrocina investigaciones sobre diferentes ámbitos de las relaciones y asesora a las instituciones públicas que lo soliciten. Se ha constituido en un punto de referencia para los estudiosos y gestores de las relaciones eurolatinoamericanos, merced, no sólo a la amplia difusión de los trabajos de investigación sino también a la elaboración de material básico que facilita el acceso a la información y sobre el devenir de la relación eurolatinoamericana.

²⁴⁹ Acompañada por un proceso de privatización que ofrece oportunidades jugosas a la inversión extranjera.

²⁵⁰ Para ver la relación de las personalidades asociadas a la creación del IRELA, véase SEPULVEDA, A. «Las relaciones entre Europa y América Latina: el caso del IRELA» en Estudios Internacionales, vol. 7, núm. 2, abril-junio 1986, pp. 565-573.

²⁵¹ La asignación fue de 950.000 ECUS, Europa Información, núm. 82/85, p. 28.

²⁵² Todavía no habían finalizado las negociaciones para la adhesión, pero en la elección de la sede resultó evidente la influencia de los representantes españoles.

d) Nuevos instrumentos de cooperación económica

Parte de estos instrumentos no fueron creados especialmente para su aplicación a los países latinoamericanos, sino para otras zonas de un interés prioritario para la Comunidad, pero se extendieron, de forma provisional y restringida, a América Latina tras hacer uso ésta región de tenaces planteamientos reivindicativos. La mayoría de mecanismos están relacionados con el acceso a nuevas fuentes de inversión para una América Latina que empezaba a recuperar credibilidad como lugar de destino, después de haber sido durante años una región con transferencia neta negativa de flujos monetarios. Además, buena parte de ellos tratan de incidir en el fortalecimiento del tejido empresarial mediante la creación de lazos interregionales. Son instrumentos de la cooperación avanzada en cuyo planteamiento subyace el interés recíproco, encauzado a través de agentes económicos y privados. Podemos destacar:

Apertura de las operaciones del Banco Europeo de Inversiones (BEI)

El BEI se creó con la propia CEE para financiar el desarrollo regional europeo y la creación de infraestructura;²⁵³ sin embargo, puede actuar en los PVD con autorización previa específica o global, pero sólo para países integrados en esquemas de cooperación y que hayan firmado un acuerdo marco²⁵⁴ y por tanto los países ACP como los de la cuenca mediterránea tenían acceso a los préstamos. A partir de 1989 extendió sus actividades al Este de Europa. La solicitud de apertura del BEI a América Latina databa de mediados de los años ochenta, pero no se consiguió la conformidad del Consejo hasta abril de 1991 y las discusiones sobre las modalidades de su puesta en práctica en el seno del EUCOFIN se prolongaron hasta mayo de 1992. La apertura de la línea 750 se efectuó bajo las siguientes condiciones: sólo se concederían a los países con los que se hubiese concluido acuerdos de cooperación; la autorización se concedió por el período de tres años y con un límite de 250 MECUS por año y la selección de proyectos se haría conforme a los criterios habituales del Banco,²⁵⁵ mediante autorización caso por caso por su Consejo de Administración. La autorización era genérica para todos los países que todavía no tenían acceso al Banco, lo cual incluía Asia, las Repúblicas Bálticas y los países de la antigua URSS o PECOS.

Instrumento ECIP

El *European Community Investment Partners* (ECIP) se creó como un instrumento de promoción de la inversión privada de los países de la Comunidad en los PVD del Mediterráneo, Asia y América Latina mediante la creación de empresas mixtas. Entre 1989 y 1991 se puso en marcha una etapa piloto a la cual México se adhirió como primer país tercero participante.²⁵⁶ Éste dio lugar posteriormente al Reglamento 319/92 del 3 de febrero de 1992²⁵⁷ que formalizaba el instrumento, con carácter experimental, para un período de tres

²⁵³ El artículo 129 del Tratado de Roma fue convertido en el 198D del Tratado de la Unión Europea.

²⁵⁴ Para una descripción del tipo de autorizaciones que puede conceder el BEI, véase TENA, A., «El Banco Europeo de Inversiones. Sus operaciones en países en desarrollo», en AECI, 1992, *op. cit.*, pp. 219 y ss.

²⁵⁵ Las características de los préstamos son: criterios de exigencia muy estrictos para la rentabilidad; las operaciones están garantizadas por la CE (presupuesto) o los Estados miembros; suelen combinarse con otros instrumentos de financiación concesionales como bonificación de intereses o aportación de capital riesgo.

²⁵⁶ Como antecedente inmediato han de citarse las denominadas «Facilidades Cheysson» que habían sido previamente introducidas por el citado comisario. Sobre los resultados del experimento piloto, véase TAPIA, J. L., «El Instrumento ECIP», AECI, 1992, *op. cit.*, pp. 208-209.

²⁵⁷ DOCE, núm. L 52/1, de 27 de febrero de 1992.

años y por un total de 75 millones de ECUS; de ellos, 10 correspondían anualmente a América Latina. El instrumento ECIP no está directamente gestionado por los órganos de la UE, sino a través de instituciones financieras que firman un convenio marco con la Comisión²⁵⁸ y se encargan de seleccionar proyectos, analizar su viabilidad, evaluar la calidad de los promotores y la contribución de la propuesta al desarrollo de los PVD. Los objetivos básicos son la creación de empleos productivos mediante transferencia de capital riesgo y de tecnología. De esta forma se pretende estimular al sector privado de los PVD y la UE. El ECIP consta de cuatro facilidades o ventanillas. La facilidad 1 va destinada a instituciones financieras, cámaras de comercio u organismos públicos y está orientada a identificar proyectos y posibles socios. La facilidad 2 se destina a financiar las operaciones previas a la creación de empresas conjuntas y los beneficiarios son las empresas locales interesadas en invertir. Con la facilidad 3 se pretende cubrir las deficiencias de capital para la creación, renovación o ampliación de una empresa local, buscándole nuevos socios y favoreciendo la inversión. Finalmente, la facilidad 4 fue creada para apoyar la formación de directivos, profesionales y cuadros técnicos de las empresas conjuntas.

Bussines Cooperation Network

Dentro del programa de acción de la Comisión para mejorar la adaptación del sector privado al Mercado Único se puso en marcha el denominado BC-Net, especialmente dedicado a la pequeña y mediana empresa. Se trata de un sistema informático que vincula a los directivos de las empresas para que evalúen las posibles formas de cooperación y contacten con sus socios potenciales para establecer empresas conjuntas garantizando la absoluta confidencialidad. Esta red fue creada en 1988 para servir a las propias empresas europeas, pero muy pronto recibió solicitudes de terceros países interesados en dar a sus empresas la posibilidad de participar, varios de ellos latinoamericanos. Una vez iniciado, ha constituido un importante vehículo para la puesta en marcha de los programas de investigación y desarrollo, además de servir a la promoción de transferencia de tecnología.

²⁵⁸ En 1992 eran diez las instituciones latinoamericanas que habían firmado los acuerdos marco con la Comisión. Véase ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN. «La CE y el financiamiento de América Latina: El papel de los bancos de desarrollo», Comercio Exterior, vol. 42, núm. 10, México, octubre 1992, pp. 924-941.

Consejo empresarial

Es un mecanismo de carácter privado y consultivo, formado por empresarios que aportan sus experiencias en un mercado específico o un determinado país para asesorar sobre la mejor manera de promover la inversión directa y las empresas conjuntas. El objetivo es fomentar la colaboración entre empresas medianas, examinando los medios para incrementar los flujos de inversión y tecnología europea hacia el país con el cual se celebra el acuerdo. Para ello puede realizar informes o hacer sugerencias respecto a la situación de las inversiones de un determinado país y formular propuestas para intensificar la cooperación industrial en áreas determinadas.²⁵⁹ Brasil y México fueron los pioneros en crear este tipo de Consejos que después se extendieron a todos los países con los que se firmó un acuerdo marco de cooperación económica.

e) La renovación de la ayuda alimentaria y humanitaria

Estos dos tipos clásicos de cooperación que habían funcionado de forma independiente fueron evolucionando para integrarse en planteamientos más globales de la cooperación para el desarrollo. La auténtica transformación de la ayuda alimentaria se produjo en 1986 cuando se aprobó un nuevo reglamento²⁶⁰ en el que se eliminó toda referencia al artículo 43 del TCEE,²⁶¹ desvinculando la gestión de la ayuda alimentaria de la de los excedentes agrícolas y abriendo la posibilidad a la compra de productos alimentarios en los propios PVD²⁶² y la sustitución de entregas de alimentos por ayudas para proyectos agrícolas cuando las circunstancias así lo aconsejen.²⁶³ En el año 1988 la Comunidad aprobó sendos reglamentos en los que abría su participación a programas de almacenamiento para respaldar operaciones de ayuda alimentaria y alerta rápida a través de organismos internacionales u ONG por una parte,²⁶⁴ y establecía por otra la posibilidad de contribuir a financiar la compra de productos

²⁵⁹ DE LECHUGA, E., «La cooperación entre la CEE y América Latina», Estudios Agrosociales, núm. 152, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, abril-junio 1990.

²⁶⁰ Regl. CE núm. 3972/86 de 22 de diciembre, desarrollado por el Regl. CE 1420/87 de 21 de mayo.

²⁶¹ Artículo que sienta las bases jurídicas para el establecimiento de la Política Agrícola Común.

²⁶² Son las denominadas operaciones triangulares.

²⁶³ Esta posibilidad ya existía a partir del Regl. CEE núm. 1755/84 de 19 de junio de 1984.

²⁶⁴ Regl. CEE núm. 2507/88, de 4 de agosto de 1988.

alimenticios o de semillas efectuadas por aquéllos.²⁶⁵ El proceso para la progresiva integración de la ayuda alimentaria en la política de desarrollo de la Comunidad pasó a ser un principio que incorporaba el nuevo concepto de Seguridad Alimentaria elaborado por la FAO.

Por su parte la ayuda humanitaria experimentó un considerable incremento a partir de la segunda mitad de los años ochenta, pero debido a que las situaciones más extremas se dieron en los países africanos y asiáticos, la participación de América Latina no fue importante. No obstante, podemos distinguir diversas categorías que responden a distintas necesidades de urgencia: la *ayuda a los refugiados y personas desplazadas* fue mayor a causa del conflicto centroamericano; la *ayuda de emergencia* para situaciones catastróficas como terremotos, inundaciones o epidemias es más aleatoria y la *Ayuda alimentaria de emergencia* es poco representativa para AL.²⁶⁶ La mayor parte de estas ayudas se efectuaron a través de organismos internacionales, principalmente Naciones Unidas o bien ONG, pero a medida que aumentaban las necesidades de ayuda, la Comunidad, el principal donante de ayuda humanitaria, empezó a asumir tareas de coordinación con los Estados miembros mediante la cofinanciación.²⁶⁷ Este proceso condujo a la creación en 1991 de la Oficina Europea de Ayuda Humanitaria de Emergencia,²⁶⁸ con el fin de concentrar todos los recursos disponibles y coordinarse con los demás actores para mejorar su rapidez y eficacia.²⁶⁹ La iniciativa fue española siendo MATUTES y MARÍN los primeros comisarios responsables de la oficina. A pesar de los problemas de gestión que se han planteado, no cabe duda que constituyó un avance para la racionalización de la respuesta humanitaria europea en las situaciones de crisis.

²⁶⁵ Regl. CEE núm. 2508/88, de 4 de agosto. En 1989 ya aproximadamente un 25% de la ayuda alimentaria de la Comunidad no se hacia de manera bilateral, comparado con la media de otros donantes que era del 20%. CLAY-BENSON, «Food Aid...», *op. cit.*, p. 29.

²⁶⁶ Entre 1976 y 1989 fueron destinados a América Latina 31 MECUS, 20 MECUS y 13,5 respectivamente, según la Comisión Europea 1990, *op. cit.*, p. 26.

²⁶⁷ La cofinanciación con Estados miembros pasó según la Comisión de un 3,4% del total de ayuda humanitaria en 1982 a un 30,4% en 1990.

²⁶⁸ Sobre el proceso de creación, véase MARTÍNEZ VÁZQUEZ, R., «La Ayuda Humanitaria de emergencia comunitaria», en AECI, 1992, *op. cit.*, pp. 263-283.

²⁶⁹ MARÍN, M., «La ONG y la Ayuda Humanitaria de la Unión Europea», *Tiempo de Paz*, núm. p.

CAPÍTULO 7

LA RENOVACIÓN DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA

La dinámica del proceso de integración iniciada por el Acta Única, sumada a los nuevos desafíos que planteaba el contexto internacional,¹ indujeron la apertura de un amplio proceso negociador en la Comunidad, que culminaría con la aprobación del Tratado de la Unión Europea (TUE), firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992. Este acuerdo supuso, entre otras cosas, la integración de la política de cooperación en el conjunto de políticas comunitarias.² Pero, además, significó la aceleración del proceso de instauración de la Unión Económica y Monetaria (UEM) y la adopción de un calendario para la introducción de una moneda única común. A este núcleo comunitario, que reformaba los tratados en vigor, se asociaron los otros dos pilares de la Unión Europea:³ la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior (CAJI).⁴ Estos dos mantuvieron su naturaleza de cooperación intergubernamental, aunque bajo el techo común de las disposiciones aplicables a toda la Unión.

El refuerzo de la integración económica junto a la introducción de nuevas políticas de seguridad, medio ambiente, inmigración, etc., que a menudo se interponen como barreras para proteger el interior de la Comunidad de las presiones del contexto internacional, reforzaron una idea que ya se utilizaba para aludir al proteccionismo que caracteriza parte de la legislación europea: la «fortaleza Europa». En el ámbito de la PESC se especuló con la posibilidad de que un enfoque común europeo⁵ fuera más perceptible para América Latina que para otras regiones, basándose en la existencia de un relativo consenso sobre los

¹ FONSECA MORRILLO, F. J. y J. A. MARTÍN BURGOS, p. 530, en «La Unión Europea: génesis de Maastricht», Instituciones europeas, vol. 19, núm. 2, mayo-agosto 1992, pp. 517-561.

² La cooperación para el desarrollo es el objeto del Título XVII del TUE, artículos 130 U a 130 Y que en el texto reformado del TCE se han convertido en los artículos 177 a 181.

³ La separación en tres pilares suponía renunciar a una estructura federalista. Al tiempo, como señala MORATA, F., p. 62, en La Unión Europea. Procesos, actores y políticas. Ariel, Barcelona, 1998, p. 447, desapareció del proyecto «la mención relativa a la vocación federal de la Unión» y se mantuvo la vaga expresión de «una Unión, cada vez más estrecha» muy similar a la recogida en el Tratado de Roma.

⁴ Éste recogía, parcialmente, la colaboración establecida por los países firmantes del Acuerdo de Schengen. Tras la revisión del TUE por el Tratado de Amsterdam de junio de 1997, parte de dicha política se comunitarizó, pasando a someterse al proceso de toma de decisiones ordinario y al control del TJE. Así, la concesión de visas, el derecho de asilo, la inmigración, el control de fronteras, internas y externas, la cooperación y judicial civil y cooperación administrativa (art. 73 I a 73 Q).

⁵ El artículo J3 del Título V del Tratado de la Unión Europea establece un procedimiento para adoptar una acción común

asuntos latinoamericanos por parte de los Estados miembros y a que la baja prioridad de la región «podría facilitar una progresiva delegación de iniciativas en favor de los mecanismos colectivos».⁶ Sin embargo, por el momento se albergan serias dudas sobre la voluntad de los Estados en expresarse como una unidad, cediendo protagonismo en el ámbito internacional. Además, se reconoce que «la acción colectiva europea ha sido percibida en ocasiones como un obstáculo para el desarrollo de vínculos bilaterales especiales o como una excusa para justificar una intervención menor de ciertos países europeos en América Latina».⁷ El anuncio de la Primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la UE, América Latina y el Caribe, para junio de 1999 alimentó grandes esperanzas de un relanzamiento de las relaciones, pero una vez más los desencuentros internos entre las potencias europeas velaron el efecto⁸ y el pobre resultado final, sólo maquillado por declaraciones de intención de contenido impreciso, ha decepcionado incluso a los más escépticos.

La construcción europea vive un proceso de renovación para hacer frente a los desafíos que le plantean los cambios en el contexto internacional, en su entorno y en su interior. Esta transformación tiene una clara proyección en su acción exterior y por ende en todos sus instrumentos. La política de cooperación para el desarrollo vive estos cambios entre dos corrientes de diverso signo: la de su plena incorporación como política comunitaria (de carácter compartido), y la de su inserción en un concepto global de política exterior europea muy condicionado por las particularidades nacionales.

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

La cooperación para el desarrollo de la CE está experimentando una transformación de conjunto para adaptarse a la Unión Europea: por una parte, adecuando su base normativa a la nueva legalidad, pero también para asimilar los nuevos principios y objetivos, tanto del TUE en general como los específicos de la política de cooperación. Unos y otros refuerzan las líneas iniciadas en la década anterior en el sentido de legalizar la condicionalidad política y económica, por una parte, y diversificar los instrumentos mediante una aplicación selectiva según el grado de desarrollo del país receptor por otra. Pero, además, introducen nuevos principios que formalmente tratan de fortalecer la acción conjunta de la

en los ámbitos de política exterior y seguridad, véase *infra*, punto 7.1.2.

⁶ IRELA, «El Mercado Común Europeo y su impacto en América Latina», Madrid, 1993, capítulo 18, p. 415.

⁷ *Ibid.*, sup., p. 415.

Unión, aunque en la práctica están limitados por la necesidad de contar con la voluntad unánime de los Estados miembros.

7.1.1. El TUE como nuevo contexto de las relaciones

En el TUE, además de los objetivos comunes que engloban los tres pilares,⁹ se establecieron unos principios aplicables a toda la Unión. Una de las novedades fue el principio de coherencia de las políticas externas de la UE, el párrafo segundo del artículo C con mención específica de las relaciones exteriores, de seguridad, de economía y de desarrollo. Esto significa que las diferentes instituciones responsables en cada uno de estos ámbitos deben velar por que sus actuaciones se refuercen mutuamente o, al menos, no se contradigan. Sin embargo, el Tratado no establece mecanismos concretos para lograrlo, lo cual complica su aplicación efectiva dado el complejo sistema de atribución de competencias.¹⁰ Más controvertido fue el principio de subsidiariedad,¹¹ según el cual, la Comunidad intervendrá sólo en la medida que los objetivos de la acción emprendida, ya sea por su dimensión o sus efectos, «no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, puedan lograrse mejor a escala comunitario».¹² Este principio sólo se aplica a las competencias compartidas, no así a las exclusivamente comunitarias, pero «no tiene por objeto la delimitación de competencias entre cada nivel de gobierno, sino la regulación de su ejercicio por parte de la Comunidad»,¹³ de tal manera que la acción común queda limitada por un principio de efectividad con relación a la consecución de los objetivos del Tratado.¹⁴ Al no existir en el acuerdo un reparto explícito de las diferentes responsabilidades, la elucidación corresponderá al Tribunal de Justicia Europeo como intérprete legal de los tratados.¹⁵ Ahora bien, dada la carga política de su

⁸ En el Consejo Europeo anterior a la Cumbre, Francia expresó claramente su oposición a la apertura de negociaciones para la liberalización comercial con MERCOSUR, uno de los pocos objetivos concretos de la reunión.

⁹ Artículo B, éstos son, escuetamente: la creación de un espacio sin fronteras con cohesión económica y establecimiento de una Unión Económica y Monetaria; afirmación de la identidad exterior de la Unión mediante la PESC; reforzar los derechos y deberes de la ciudadanía y desarrollar la cooperación en el ámbito de la justicia y asuntos de interior.

¹⁰ Como veremos, este principio se ve reforzado y matizado en el artículo 130V, que exige tener en cuenta los objetivos de desarrollo en todas las políticas que puedan afectar a los PVD, lo cual ha obligado a una reconsideración de algunas las prácticas tradicionales de las políticas comunes.

¹¹ Sobre la inclusión del principio en el TUE, véase PIÑOL, J. L., «El proceso de adopción del principio de subsidiariedad en la Comunidad Europea», *Afers Internacionals*, núm. 25, pp. 71-96, Barcelona, 1993, en el cual se explican las distintas posturas doctrinales y políticas.

¹² Artículo 3B del Tratado de la Unión Europea.

¹³ MORATA, F., La Unión Europea. Procesos, actores y políticas, Ariel, Barcelona, 1998, p. 447. En este mismo sentido se posiciona el Club de Florence en Europe: l' impossible statu quo, Stock, París, 1996, pp. 140-171.

¹⁴ PIÑOL, J. L., 1993, *op. cit.*, p. 89, afirma «el principio estudiado es un criterio para determinar si es necesario o no tomar medidas comunitarias y si no es suficiente la actuación estatal para obtener los objetivos del TUE de forma suficiente».

¹⁵ Así, *Ibid. op. cit.*, p. 89 señala que aunque el principio no tiene efecto directo «el TJCE debe interpretarlo y controlar su cumplimiento» citando en su apoyo a CONSTANTINESCO, V. Y MISHO, V. J. También MORATA, F., 1998, *op. cit.*,

aplicación y la incidencia en el reparto efectivo del ejercicio de competencias, se llegó al acuerdo de que la CE hará un uso restrictivo en su aplicación bajo la estrecha vigilancia del Consejo y el Parlamento.¹⁶

Estos principios mencionados tienen su reflejo en la política de cooperación, ya que se trata de una política comunitaria con proyección exterior, por tanto sometida al principio de coherencia y una competencia compartida, aplicada bajo el principio de subsidiariedad. Junto a estos condicionantes genéricos la relación euro-latinoamericana debe situarse en el marco que proporciona la transformación de las demás políticas de la unión con trascendencia exterior. Aquí se comentarán tan sólo los aspectos con mayor incidencia en las relaciones externas de la Unión¹⁷ con los PVD que, por tanto, pueden tener consecuencias en las relaciones con América Latina. Se comenzará por las políticas englobadas en el primer pilar, directamente atribuibles a la CE, para después reflexionar sobre las características de la nueva PESC y las perspectivas de que su futuro desarrollo pueda influir en la política de cooperación al desarrollo, la cual se aborda más detalladamente en un epígrafe específico.

a) Las políticas comunitarias

Dentro del pilar comunitario destacan las modificaciones que condujeron al establecimiento de la UEM. Al tiempo, la puesta en marcha de la nueva Organización Mundial del Comercio,¹⁸ presionaba en favor de una reestructuración de la política comercial y sobre todo de la Política Agraria Común, punto central del enfrentamiento con Estados Unidos. Entre las novedades, algunas venían a reconocer o a consolidar políticas que ya habían sido introducidas en la práctica, merced a los mecanismos evolutivos del tratado, como ocurrió con la cooperación para el desarrollo y otros casos en menor medida.¹⁹ En cambio, otras insertaban una semilla que fructificó con el brote de nuevas

p. 63. Sin embargo, contrario a esta postura era DE LA DEHESA, G., en «Una nota sobre los peligros del principio de subsidiariedad», ICE, núm. 728, abril 1994, pp. 31-33, quien consideraba que al tratarse de una decisión política no corresponde esa decisión al tribunal ya que «su tarea no es, por el momento, política, y no entiende de cómo distribuir el poder político de decisión entre los países miembros», p. 31.

¹⁶ En el centro del debate está la sempiterna tensión entre la tendencia centralizadora de la Comisión y la resistencia de los Estados a ceder sus áreas de poder, pero a éstos se debe añadir como subraya PIÑOL, J. L., 1993, *op. cit.*, p. 77, las entidades subestatales que se defienden de una *creciente erosión* de sus competencias exclusivas.

¹⁷ La Unión no tiene personalidad jurídica por sí misma sino que debe actuar por medio de las instituciones comunitarias, en lo referente a las competencias propias, o bien, ser complementada con la participación de los Estados miembros en las compartidas.

¹⁸ La OMC quedó constituida mediante el Acuerdo de Marrakech del 15 de abril de 1994, con el cual se ponía punto final a las largas negociaciones comerciales de la Ronda de Uruguay.

¹⁹ Así, la política de cohesión económica y social, la educativa, el medio ambiente o la investigación y desarrollo son un ejemplo.

políticas comunitarias, como la ciudadanía de la Unión o la política social.²⁰ Aquí solo mencionaremos aquellas que plausiblemente desplegaran efectos significativos hacia el exterior, y que por tanto son objetivo preferente de escrutinio en aras de la efectiva aplicación del principio de coherencia de políticas.

La Unión Económica y Monetaria

Ya al aprobarse el Acta Única Europea, se desataron las especulaciones sobre el impacto que podía tener el Mercado Único Europeo (MUE), previsto para diciembre de 1992, tanto para la propia Comunidad como para el contexto internacional y, por añadidura, para América Latina. La mayoría tomaron como referencia el informe realizado por los servicios de la Comisión sobre los costes de la no-Europa,²¹ el cual insistía en que el dinamismo provocado por la puesta en marcha del MUE provocaría un fuerte crecimiento en las economías europeas que actuaría como motor del comercio internacional.²² El proceso se inscribía dentro de dos grandes tendencias: la globalización de una economía crecientemente interdependiente y la regionalización, fenómenos más complementarios que contradictorios.²³ La regionalización se entendía como el instrumento europeo para abarcar el fenómeno de la globalización con un enfoque positivo, estableciendo un área abierta a la competitividad del mercado internacional.²⁴

La Unión monetaria se centró en la creación de una moneda única y de un sistema de bancos centrales.²⁵ Once Estados pasaron a participar en la fase definitiva²⁶ y entre el 1 de enero y el 30 de julio del 2002 sustituirán sus respectivas monedas por una única, el euro. Junto a ello, el TUE establece la obligación de mantener un grado de convergencia económica de «carácter sostenible» que se traduce en un pacto de estabilidad,²⁷ revalidado

²⁰ Ante la negativa británica, los otros once socios iniciales aprobaron un protocolo del que quedó excluido el Reino Unido.

²¹ Conocido como Informe Cechini y publicado con el título de Le Défi, Flammarion, París, 1988.

²² BERROCAL, L., en «Perspectiva 1992: El Mercado Único Europeo....», *op. cit.*, pp. 207 y ss., distinguía otras tres hipótesis más extraídas de la literatura especializada; la segunda interpretaba el MUE como un paso más en la defensa del mercado europeo de su pérdida de competitividad frente a las potencias adversarias; la tercera preveía que la instauración del MUE provocaría grandes desequilibrios internos, paro, problemas sociales y el consiguiente aumento del proteccionismo; la cuarta advertía que el aumento del poder de negociación de la Comunidad podía llevar a un reparto de los mercados con EE.UU. y Japón, con el consiguiente perjuicio para los países más desprotegidos.

²³ RIMEZ, M., «Les Relations entre l'Amérique Latine et la Communauté européenne: Internationalisation, Regionalisation et Coopération», Civilisations, vol. XLII, núm. 1, Institut de Sociologie U. L, Bruxelles, 1993, p. 170.

²⁴ PRODI, R., en «The European Union: A difficult but successfull Venture», The International Spectator, vol. XXXI, núm. 4, octubre-diciembre, 1996, pp. ... lo expresaba así: «Regionalization, in the positive sense of an area open to global competitiveness, is the only real instrument available to cope this phenomenon (la globalización)», p...

²⁵ MORATA, F., 1998, *op. cit.*, p. 324.

²⁶ Quedaron excluidos por propia decisión Dinamarca, Reino Unido y Suecia.

²⁷ GÓMEZ CASTAÑEDA, J., p. 45, «La Unión Monetaria Europea», Política y Sociedad, núm. 28, 1998, pp. 41-53.

y completado en el Tratado de Amsterdam.²⁸ La instauración del euro, además de los beneficios hacia el interior del mercado único, tenía como objetivo contribuir a la estabilización de los tipos de cambio garantizando una mayor seguridad en el comercio internacional. Sin embargo, los primeros pasos del euro en el mercado internacional no han correspondido a la euforia con la que fue saludado y ha padecido una importante devaluación frente al dólar americano que ha hecho tambalear su vocación de moneda reserva. Tampoco la crisis financiera internacional iniciada en Asia a mediados del 1997 con repercusiones en América Latina suscitó una respuesta unánime de los gobiernos europeos. Tanto el Banco Central Europeo como los ministros de Finanzas dieron prioridad a los intereses nacionales y regionales en pro de la moneda única frente a los esfuerzos internacionales para la coordinación de los tipos de interés.²⁹ La pasividad europea y de las instituciones financieras ante las dificultades de América Latina fue percibida como un trato injusto, sobre todo por aquellos Estados que habían aplicado estrictamente las políticas de ajuste diseñadas en los cuarteles generales de Washington.

La política comercial

Los resultados de la Ronda negociadora de Uruguay forzaron a los países miembros de la Comunidad a decidir durante la conferencia intergubernamental de 1996 una reforma del artículo 113 del TCE.³⁰ El objetivo inicial era ampliar las materias al comercio de servicios y derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio incluidas en el nuevo GATT. Pero, el resultado final se limitó a incorporar un procedimiento de acción común. Esta tímida reforma faculta al Consejo a extender, por unanimidad, la aplicación de las normas de procedimiento de negociación de acuerdos comerciales a los dos ámbitos mencionados, pero mantiene el carácter compartido de la competencia.³¹ También suscita

²⁸ Junto a los criterios del artículo 109 del TUE se establece: inflación inferior al 15% de la mínima, tipos de interés no superiores en 2 puntos a la media, déficit público inferior al 3% del PIB. Se añadió la posibilidad de importantes sanciones y multas en caso de incumplimiento. La constitucionalización de estos criterios ha sido muy criticada por su arbitrariedad ya que no se corresponden con una convergencia económica real y porque obligó a los Estados a una política de recorte en las políticas sociales. MORATA, F., 1998, *op. cit.*, p. 338, también CASTAÑEDA, J., 1998, *op. cit.*, p. 50, critica «la definición en términos nominales de esa convergencia, abandonando otras variables económicas reales, como el empleo...».

²⁹ IRELA, p. 7, en *¿América Latina en el filo de la navaja? Efectos de la crisis financiera mundial*, Informe IRELA 5/98, de 6 de octubre 1998, Madrid, p. 10.

³⁰ GONZÁLEZ ALONSO, L. N., *Política comercial y relaciones exteriores de la Unión Europea*, Tecnos, 1998, Madrid, p. 431.

³¹ El TJCE en el dictamen 1/94 de 15 de noviembre (Rec. 1994, p. I 5279) consolidó el carácter extracomunitario de dichas materias, frustrando las aspiraciones de la Comisión de absorberlas basándose en una interpretación extensiva de la política comercial.

problemas el ámbito de la solución de controversias de la OMC, para el cual deberá arbitrarse un procedimiento de cooperación³² entre los Estados miembros y la Comisión.

Sin embargo, el aspecto más afectado tras la puesta en marcha de los compromisos del GATT 98 es el mantenimiento de regímenes preferenciales para una determinada categoría de países y ya se ha puesto de manifiesto con la reiterada condena por parte del órgano de solución de controversias de la OMC contra los sucesivos reglamentos que regulaban las importaciones de bananas y establecían un contingente de plátanos con arancel cero procedentes de los ACP.³³ Así, será imposible mantener una política selectiva de contingentes arancelarios, ya que están estrictamente prohibidos por el artículo XIII del GATT. De esta manera la liberalización multilateral del comercio extiende sus efectos tanto hacia el interior (desorganización de la protección externa, desmantelamiento de la política de precios), como hacia el exterior (acuerdos de limitación voluntaria, SPG, acuerdos preferenciales).³⁴

Las nuevas bases jurídicas para la política de cooperación conllevan consecuencias sobre los instrumentos de cooperación para el desarrollo de contenido comercial. Respecto al SPG no introdujo cambios, pues se trata de un instrumento de política comercial cuyos objetivos de cooperación para el desarrollo no alteran su naturaleza original.³⁵ En noviembre de 1994 se aprobó un nuevo reglamento para productos industriales, pasando de la duración de ser anuales a trienal, con lo cual el sistema ganaba en estabilidad y predictibilidad, aumentando así la capacidad de planificación de los productores. Al tiempo se sustituyó la antigua diferenciación arancelaria por productos y países por la aplicación de dos nuevas técnicas: el *mechanismo de graduación*, el cual mide de forma combinada el grado de dependencia del país beneficiario respecto al producto en cuestión, el nivel de desarrollo y el nivel de exportaciones hacia la UE.³⁶ A éstos hay que añadir el

³² Sobre el tema, véase GONZÁLEZ ALONSO, L. N., 1998, *op. cit.*, pp. 170 y ss., quien resalta que EE.UU. sabiendo «las ventajas de poner en su punto de mira a alguno de los Estados miembros, en lugar de dirigirse directamente contra la Comunidad», ya han iniciado seis procedimientos de arreglo de controversias individuales contra países comunitarios (p. 174).

³³ A raíz de la denuncia de Estados Unidos y varios países centroamericanos el órgano de solución de controversias resolvió en contra del Reglamento 404/93 que regulaba la Organización Común del Mercado del Banano el 27 de abril de 1997. Tras su modificación en junio de 1998 volvió a ser recurrido y la decisión de los árbitros fue otra vez contraria a la nueva disposición Comunitaria, Decisión de los Árbitros, WT/DS27ARB de 4 de abril de 1999.

³⁴ GADBIN, D. en «Les obstacles au libre-échange des produits agricoles liés aux politiques de la Communauté», pp. 131-152 en FLAESCH-MOUGIN, C. y J. LEBULLENGER, (dir.) Le partenariat entre l'Union Européenne et les Amériques, Ed. APOGÉE, Université Rennes 1, 1999, pp. 380.

³⁵ GONZÁLEZ ALONSO, L. N., 1998, *op. cit.*, p. 313.

³⁶ La Comisión, en su comunicación al Consejo y al Parlamento de 1 de junio de 1994, COM (94) 212 final advierte que «el SPG, como cualquier otro instrumento de cooperación, tiene una vocación transitoria; las preferencias, tales como las

mecanismo de solidaridad, que debe ser aplicado cuando un solo país acapare el 25% de las exportaciones de un determinado sector, en cuyo caso se verá excluido del sector. Este nuevo SPG ya no impone contingentes máximos sino sólo diferentes niveles arancelarios.

Se mantuvieron las medidas especiales para PMA y las aprobadas para los países andinos y centroamericanos, pero además se introdujeron rebajas arancelarias adicionales para aquellos países que se comprometieran a cumplir determinada normativa laboral de la OIT o adoptaran medidas de explotación sostenible de los recursos naturales. Se introdujo además una práctica sancionadora más discutible: el Consejo, a solicitud de la Comisión, podrá suspender o retirar las ventajas del SPG a aquellos países en los que se produzcan violaciones graves de derechos laborales básicos, realicen prácticas comerciales fraudulentas o que no combatan el narcotráfico o el blanqueo de dinero. Si bien la Comisión realizará una investigación previa en la que las partes pueden hacer sus alegaciones, no deja de tratarse de medidas unilaterales aplicadas por un órgano intergubernamental y parcial. En junio de 1996 los mismos principios se extendieron a los productos agrícolas.³⁷ El Reglamento núm. 2820/98 de 21 de diciembre de 1998 reunificó el SPG manteniendo las mismas características, aunque excluidos los PMA, a los cuales se extendió los mismos beneficios que disfrutan los miembros del Convenio de Lomé.³⁸

Otros instrumentos de cooperación avanzada cuya finalidad es fomentar el incremento de los intercambios, sí trocaron su fundamentación jurídica; del artículo 235, que exigía la unanimidad, por la que ofrece el artículo 130 W del TUE que establece un procedimiento de mayoría cualificada, ya que se trata de instrumentos cuya función esencial es la cooperación para el desarrollo de carácter concesional.³⁹ Lo mismo ocurre con los acuerdos marco de cooperación y entre ellos los contraídos con países y agrupaciones regionales de América Latina.⁴⁰ Los cambios tienen influencias divergentes en el comercio con América Latina. En términos generales, la liberalización comercial debería ser positiva en la mejora del acceso de los productos latinoamericanos a Europa y frenar el persistente

ayudas, se conceden en la medida que existen necesidades y se retiran gradualmente cuando se consideran que ya no existen las mismas», p. 2.

³⁷ En octubre de 1997 la Comisión propuso doblar las preferencias arancelarias sobre los productos industriales a aquellos países que mejoraran la política social y aumentarlas en 2/3 para los productos agrícolas.

³⁸ El Reglamento núm. 602/98 de 2 de junio de 1997.

³⁹ Así ocurrió por ejemplo con el Reglamento 213/96 de 29 de enero de 1996 relativo a la aplicación del instrumento ECIP.

⁴⁰ Véase *infra* punto 7.2.1. c). Sin embargo, los acuerdos de cuarta generación son de naturaleza mixta, al haberse introducido el diálogo político que recae en las competencias nacionales.

déficit comercial latinoamericano que se inició a principios de la década de los noventa.⁴¹

Este fenómeno tiene una base en la evolución de las economías de AL y su política económica,⁴² pero también existen factores de origen comunitario, entre los cuales destaca la persistencia del proteccionismo europeo en el sector agrícola que es el principal sector de exportación de AL a Europa. Otro elemento coadyuvante es el incremento espectacular de la inversión extranjera directa europea en la región latinoamericana⁴³ que suele conllevar la importación de tecnología productiva de origen comunitario.

Así, la futura liberalización del comercio multilateral ofrece buenas perspectivas en el mercado de productos primarios, pero no para todos los países de la región. Para los países del Caribe que gozan del trato ACP o para los beneficiarios del SPG, la liberalización supone una pérdida de las ventajas comparativas que tradicionalmente han disfrutado. En paralelo, la creciente selectividad del SPG dejará fuera a países de renta media como Brasil, Argentina, Chile o México con respecto a los cuales, la Comunidad ha iniciado una política de progresiva liberalización comercial recíproca mediante acuerdos,⁴⁴ especialmente con Mercosur, que recibe más del 50% de las exportaciones comunitarias a la región y con México. Este proceso de liberalización no es ajeno a las negociaciones para una progresiva instauración de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) liderada por Estados Unidos.⁴⁵ Desde sus inicios la UE ha perdido cuota de mercado en sus exportaciones a AL⁴⁶ y no está dispuesta a seguir cediendo terreno en el continente; de ahí su apertura comercial hacia la región.⁴⁷ Sin embargo, los recientes signos de estancamiento

⁴¹ El balance comercial positivo que mantuvo América Latina con la UE durante toda la década de los ochenta como consecuencia de la restricción de las importaciones para contrarrestar el peso del servicio de la deuda, comenzó a revertirse a partir de 1991 hasta alcanzar 10.500 millones de dólares en 1997, El comercio entre la Unión Europea y América Latina: evolución reciente y problemas pendientes, Informe IRELA, 98/7, de 23 de noviembre de 1998, Madrid, p. 9.

⁴² Entre los factores podemos citar el crecimiento económico que impulsa el consumo, la liberación comercial o la estabilización de la paridad monetaria, que ha disminuido su competitividad. *Ibid*, p. 3.

⁴³ «Los flujos promedios de la IED a la región en los años noventa provenientes de la Unión Europea (UE) han crecido más de un 300% con respecto a los flujos promedios en los años ochenta», p. 2, IRELA, Inversión directa europea en América Latina: tendencias y aporte al desarrollo, Informe IRELA, 98/6, de 3 de noviembre de 1998, p. 9.

⁴⁴ IRELA, p. 5, El comercio UE – América Latina: una relación equilibrada, Informe IRELA 97/7, de 6 de octubre de 1997, Madrid, p. 9.

⁴⁵ Señala GAUDISSERT, M. A. en «Vers une association avec certains partenaires latino-américains?» pp. 205-225 en FLAESCH-MOUGIN, C. y J. LEBULLENGER, 1999, *op. cit.*, que «la conclusion (ou la programmation) de ces accords résulte davantage de facteurs liés à l'évolution du contexte international (la fin de la guerre froide et la libéralisation des échanges au niveau mondial) que d'une volonté délibérée de la Communauté de mettre un terme à un régime qui l'a, jusqu'ici, bien servie», p. 205.

⁴⁶ A pesar del progresivo crecimiento de las exportaciones europeas a América Latina, la UE ha perdido cuota de mercado cayendo de un 22,6% en 1990 a un 15% en 1997. Una de las causas es el aumento del comercio interregional como consecuencia de los procesos de integración, pero también por el incremento de la presencia norteamericana en toda la región, IRELA, noviembre de 1998, *op. cit.*, p. 2.

⁴⁷ LEBULLENGER, J. en «Les relations de partenariat de la Communauté européenne et de ses États membres avec le Mercosur et le Chili», pp. 179-203, en FLAESCH-MOUGIN, C y J. LE BOULLENGER, 1999, *op. cit.* p. 185, afirma que la Comunidad trata de prevenir la aparición de bloques de los cuales se vea excluida.

de las negociaciones del ALCA han supuesto un freno del proceso de liberalización entre la Comunidad y América Latina,⁴⁸ como se hizo patente en la Cumbre eurolatinoamericana de junio de 1999, con las dificultades para establecer las bases de las negociaciones con MERCOSUR. Algunos Estados miembros consideran que la extensión de los acuerdos de libre cambio, hasta ahora reservados a los países asociados, supondrá la ruptura de la actual división entre privilegiados y no privilegiados⁴⁹. Sin embargo una liberalización recíproca es la única forma que tiene la Comunidad para no quedar relegada de los mercados emergentes, como América Latina, aunque los avances irán acompañados con la evolución del proceso de integración regional a ambas orillas del Atlántico.

La política agrícola común y la política pesquera

El tratado de Maastricht apenas introdujo cambios en relación a la PAC,⁵⁰ sin embargo, su clara conexión con la política comercial⁵¹ obligó a acelerar el proceso de reformas que venía siendo reclamado desde el interior por países netamente importadores de productos agrícolas.⁵² La reforma pretendía reducir gastos, pero también su racionalización para afrontar una futura ampliación al Este. Así, se encargó a la Comisión presentar una propuesta de reforma de la política agrícola comunitaria acorde a la Agenda 2000.⁵³ Sin embargo, la reestructuración se centró más en el problema de los *stocks* internos que en lo referente a las importaciones y exportaciones, por lo que la incidencia final para los PVD, tanto positiva como negativa, será limitada.⁵⁴ Las perspectivas para el nuevo ciclo de negociaciones comerciales de la OMC presionan por una reducción del proteccionismo agrícola, del cual se benefician algunos exportadores tradicionales como los ACP, por tanto para ellos supondrá una perdida de ventajas comparativas. En favor de la coherencia

⁴⁸ Así lo predecía el informe de IRELA, p. 9, Hacia un Área de Libre Comercio de las Américas: una perspectiva europea, Informe IRELA 97/3, 19 de junio de 1997, Madrid.

⁴⁹ LEBULLENGER, J., 1999, *op. cit.*, p. 180.

⁵⁰ Los objetivos siguen siendo los mismos, reafirmados en el Tratado de Amsterdam: aumento de la productividad, asegurar un nivel de vida rural justo, estabilización de los mercados, garantía de abastecimiento al consumidor y precios racionales.

⁵¹ El acuerdo agrícola de la Ronda de Uruguay prohíbe la utilización de medidas proteccionistas no tarifarias e impone un descenso de los derechos aduaneros de una media no ponderada del 36%, con un mínimo del 15% por línea antes del 1 de julio de 2000. También las subvenciones a la exportación deben ser reducidas en un 96% antes de 2001.

⁵² Una primera reforma se inició en 1992, reduciendo las ayudas al sostenimiento de los precios en los cereales, las oleaginosas, los proteaginosos y la carne bovina. A cambio se introdujo la subvención directa a los agricultores.

⁵³ Comisión CE, Agenda 2000: Las propuestas legislativas, Bruselas, 1997. Las propuestas suponen una reducción de los precios de apoyo, el incremento de los subsidios directos, la introducción con topes máximos individuales de subvención y la desaparición de la tasa de reserva. La Comisión basó la reforma en cinco sectores prioritarios: cereales, proteaginosos, lácteos, carne bovina y vino.

⁵⁴ OCDE-CAD, p. 77, «Communauté européenne.», Série des examens en matière de coopération pour le développement, núm. 30, 1998, p. 143. También p. 58, STEVENS, C., J. KENNAN y J. YATES, en «Nivelando el terreno: ¿Proporcionará la reforma de la PAC un trato justo a los países en desarrollo?», pp. 29-34, en Vacas gordas, vacas flacas. El impacto de la Política Agrícola común en los países del sur, CONGE, Temas de Cooperación, núm. 10, Madrid, 1999.

sería conveniente que Europa se abstuviera de fomentar producciones que previsiblemente verán caer los precios en el mercado comunitario y en cambio debería estimular producciones y técnicas que incrementasen la competitividad en el mercado internacional.⁵⁵

El sector de la pesca también ha sido duramente criticado por atentar no sólo contra la coherencia de políticas externas en favor del desarrollo de los PVD sino también por la explotación voraz de los recursos pesqueros propios y ajenos.⁵⁶ El Parlamento Europeo presentó un informe⁵⁷ en 1997 donde se recogían los reproches vertidos desde diferentes sectores,⁵⁸ especialmente por la elevada subvención de un 80% a las flotas de altura y por la falta de respeto a la normativa internacional y convencional sobre capturas. En respuesta, el Consejo adoptó una decisión contenido criterios en favor de la coherencia de los acuerdos de pesca y la política de desarrollo.⁵⁹ Para aplicarla se creó un grupo de trabajo integrado por miembros de la DG VIII (desarrollo) y la DG XIV (pesca) encargado de introducir criterios de desarrollo en las negociaciones de pesca, por ejemplo, compensaciones financieras destinadas a programas de desarrollo pesquero sostenible o la promoción de empresas mixtas.⁶⁰ En América Latina el acceso comunitario a las pesquerías del Atlántico oeste se ha condicionado a contrapartidas comerciales para el acceso de productos pesqueros latinoamericanos al mercado comunitario pero de forma muy restringida.⁶¹

Dado que se trata de problemas complejos con múltiples ramificaciones, debido tanto a las consecuencias internas como a la diversidad de intereses entre los PVD,⁶² se hace necesario establecer mecanismos de diálogo para buscar soluciones a largo plazo. Un

⁵⁵ OECD-CAD, 1998, *op. cit.*, p. 77.

⁵⁶ MARTÍNEZ PRAT, A. R. y S. TUDELA CASANOVAS, en Peces, Flotas y Mercados. Los efectos de las políticas pesqueras de la UE en países del sur, CONGDE, Temas de Cooperación, núm. 6, Madrid, 1995.

⁵⁷ P. E., Informe sobre los acuerdos internacionales de pesca, Comisión de Pesca, Ponente, CRAMPTON, P. D., 1997.

⁵⁸ En julio de 1995, más de noventa ONG de veinticinco países firmaron la «Declaración sobre la reforma urgente de la pesca en el mundo: Una llamada a la acción de las organizaciones ecologistas, cofradías y sindicatos de pescadores y otras ONG».

⁵⁹ La resolución del Consejo de Desarrollo de 5 de junio de 1997, doc. 8631/97 establecía la necesidad de: aumentar los conocimientos sobre los recursos pesqueros, la mejora en la gestión de los *stocks*, la aplicación del código de conducta de la FAO y el incremento del intercambio de información entre los responsables de pesca exterior y los de cooperación para el desarrollo.

⁶⁰ Sin embargo el CAD, 1998, «Communauté ...», *op. cit.*, p. 80, advierte que la irrupción europea en el mercado local tiene efectos negativos sobre la competencia de los operadores del lugar.

⁶¹ CHARLES-LE BIHAN, D., «Le sector de la pêche dans les relations entre la Communauté européenne et les Amériques», pp. 327-349 en FLAESCH-MOUGIN, C. y J. LE BOULLENGER, 1999, *op. cit.*

⁶² STEVENS, C., J. KENNAN y J. YATES, 1999, *op. cit.*, p. 38, hablan de «cadena de efectos con varios eslabones intermedios» y ponen ejemplos de complejas consecuencias de los cambios según diferentes actores implicados.

primer paso hacia la coherencia de políticas es el establecimiento de un sistema de toma de decisiones transparente⁶³ y éste requiere información amplia, la elaboración de análisis independientes y la institucionalización de diálogo con diferentes grupos de presión que permitan compensar el gran desequilibrio de los intereses agrícolas y pesqueros frente a la cooperación para el desarrollo.⁶⁴ Se han propuesto diversas medidas como: crear grupos de trabajo con expertos de diferentes sectores de la administración comunitaria, establecer un diálogo paritario con los PVD, y disponer de un procedimiento de quejas abierto a los posibles perjudicados.⁶⁵ Previamente debe hacerse un estudio objetivo que identifique las incoherencias estructurales de la PAC y la política de desarrollo y la elaboración de un seguimiento periódico. Existen numerosos intereses contrapuestos a la política de desarrollo en los PVD que son imposibles de eliminar, aunque no de reducir gradualmente.⁶⁶ La búsqueda de soluciones duraderas a la incoherencia estructural de dichas políticas pasa por una reestructuración global que introduzca, junto al sector social y medioambiental, el factor de desarrollo y específicamente el de seguridad alimentaria.

Las nuevas políticas

El TUE amplió el ámbito material de las competencias comunitarias, incorporando nuevas políticas: algunas, como la protección del medio ambiente, la investigación y desarrollo o la formación profesional, ya habían sido objeto de acciones comunitarias haciendo uso del artículo 235, otras aparecen como novedad; así, la difusión de la cultura, la salud pública en referencia a la lucha contra las grandes enfermedades, la protección de los consumidores, la innovación tecnológica industrial o la política social. Todas éstas políticas nacen con una naturaleza restringida; en primer lugar, por la aplicación del principio de subsidiaridad, pero también por el carácter complementario en relación con las políticas homónimas de los Estados miembros, lo cual significa que la acción comunitaria refuerza las políticas nacionales en lugar de tratar de establecer una política autónoma propia.⁶⁷ A esta limitación se suma la oposición al incremento del gasto presupuestario comunitario por parte de una gran mayoría de países.

⁶³ KOULAIMAH, A. y A. OOMEN, 1999, *op. cit.*, p. 22, en «Mejorando la coherencia: retos para la cooperación europea al desarrollo», pp. 13-26 en CONGD.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 15.

⁶⁵ Así, ROLLAND, J. P., Cohérence entre politique européenne de coopération et politique agricole commune: Etat des lieux et perspectives, SOLAGRAL, febrero de 1999, p. 3, www.rio.net/solagral/hetspot/Lome/fiche7.htm.

⁶⁶ KOULAÏMAH, A. y A. OOMEN, 1999, *op. cit.*, p. 15.

Sin embargo, desde los PVD se teme que la introducción de políticas como la protección social y el medio ambiente podrían ser utilizadas para extender cláusulas proteccionistas, como de hecho ya ha comenzado a hacerse y también inquieta el endurecimiento de las políticas migratorias preexistentes. En cambio, otras políticas quizá tengan una incidencia positiva: es el caso de la política de investigación y desarrollo, que puede repercutir en el refuerzo de los programas de transferencia de tecnología,⁶⁸ pero también en materia de salud o en las mejoras de la explotación y conservación de recursos y las energías renovables, materias todas ellas que inciden en la gestión de las denominadas nuevas interdependencias, uno de los objetivos de la nueva política de cooperación para el desarrollo. Por ejemplo, a partir del TUE, todos los programas de I+D quedan englobados en el Programa marco de Acciones I+D una parte del cual (Acción II) está destinada a cooperación con terceros países y Organismos Internacionales y, dentro de ésta, el apartado C se dedica a cooperación científica con PVD. Se trata de un tipo de la llamada cooperación económica que debe revestir un interés mutuo para los participantes y la colaboración se realiza directamente entre los centros implicados, que pueden ser instituciones científicas, organismos internacionales o PYMES.

b) La Política Exterior y de Seguridad Común

Los cambios en el contexto internacional al comenzar la década de los noventa contribuyeron a aumentar el peso de la Comunidad en el concierto internacional,⁶⁹ exigiendo de Europa nuevas respuestas para las que no estaba preparada.⁷⁰ Por ello, dotar a la Comunidad de una acción exterior común colectiva constituyó una de las prioridades de la conferencia intergubernamental que preparó el Tratado de Maastricht. Tras ser rechazadas las propuestas tendentes a reagrupar la CPE y la acción externa de las políticas comunitarias,⁷¹ la PESC se constituyó en el segundo pilar del TUE. De esta manera, se mantuvieron dos sistemas de decisión y ejecución de la política exterior de la UE, la

⁶⁷ MARTIN Y PÉREZ de NANCLARES, J., El sistema de competencias de la Comunidad Europea, Madrid, 1997, pp. 299 y ss. Como veremos, esta definición precisa ciertas matizaciones en su aplicación al ámbito de la cooperación para el desarrollo.

⁶⁸ Como observa SOBRINO HEREDIA, J. M. en «Los criterios de complementariedad y articulación en la aplicación de la política comunitaria de cooperación al desarrollo», en REDC, núm. 1, 1997, pp. 37-61, la cooperación con los PVD aparece expresamente prevista en el artículo 130M.

⁶⁹ WHITMAN, R. G., en «El futuro de la Unión Europea: ¿Poder civil o superpotencia?», en FI, vol. XXXVII, núm. 3, julio – septiembre 1997, pp. 498-531, señalaba al efecto que el fin de la guerra fría planteó un sistema internacional «en el cual la confrontación económica sustituye a la política del poder como nuevo principio ordenador de este sistema», p. 504.

⁷⁰ BARBÉ, E., «La Política Exterior y de Seguridad Común en la reforma del Tratado de Amsterdam», en REDC, núm. 1, 1997, pp. 7-21, subrayaba que «La crisis del Golfo puso claramente en evidencia los límites de la CPE en el mundo de la postguerra fría», p. 10.

⁷¹ Señala MORATA, F., 1998, *op. cit.*, p. 347, que para algunos países existía el riesgo de la intergubernamentalización de la política comercial, mientras para otros la inquietud venía de la posible comunitarización de la CPE.

comunitaria, resultado de la acción exterior de las políticas comunes, y la PESC de carácter intergubernamental.⁷² En el capítulo V del TUE se establecieron los objetivos de esta última,⁷³ así como los medios para alcanzarlos que son: por una parte, la cooperación sistemática reforzada y por otra, la progresiva puesta en marcha de acciones comunes.⁷⁴ Mientras la primera supone reforzar los mecanismos tradicionales de la CPE, las segundas avanzan hacia un carácter más operativo de la acción de la UE.

En el seno de la PESC se distinguen dos vertientes: la dimensión política y la de seguridad. No entraremos a dilucidar las complejas derivaciones de esta última, pero no se puede dejar de advertir como, al compartir objetivos e instrumentos, las decisiones en un ámbito repercuten necesariamente en el conjunto.⁷⁵ Las disposiciones de Maastricht, fruto de un compromiso frágil, estaban imbuidas de temporalidad, pues estaba prevista su revisión a corto plazo. El balance con el que se llegó a Amsterdam fue pesimista⁷⁶ y la necesidad de revisión perentoria, especialmente tras la nueva ampliación y la perspectiva de otras adhesiones en ciernes.⁷⁷ Como principales problemas se identificaron: la falta de coherencia de la política externa de la Unión agravada por la compleja estructura en pilares; la ausencia de precisión de los objetivos; la carencia de cooperación entre las instituciones de la UE; la falta de análisis a medio plazo; la lentitud del proceso de toma de decisiones y su adopción por consenso; la falta de credibilidad y la imprecisión sobre el uso de los instrumentos y el mecanismo de financiación.⁷⁸ Aunque sin duda «los mayores obstáculos para lograr una PESC más eficiente y sólida provienen de los Estados miembros, quienes desean mantener sus propias políticas exteriores individuales y su propio control para ejecutarlas».⁷⁹

⁷² WHITMAN, R. G., 1997, *op. cit.*, p. 499.

⁷³ Artículo J.1.1., son cinco objetivos: la salvaguarda de los valores comunes, el reforzamiento de la seguridad de la Unión y los Estados, el mantenimiento de la Paz y la Seguridad Internacional, la promoción de la cooperación internacional y finalmente, la promoción de la democracia, el Estado de Derecho y los Derechos Humanos.

⁷⁴ Artículo J.1.2.

⁷⁵ Más, teniendo en cuenta que un concepto de seguridad amplia, va mucho más allá del aspecto militar e incluye factores económicos, ambientales, de derechos humanos, culturales, etc....

⁷⁶ Lo expresaron las propias instituciones comunitarias. Así, el informe de la Comisión para el Grupo de Reflexión, Conferencia Intergubernamental 1996, 1995; el Consejo en el Informe sobre el funcionamiento de la UE, 1995 y el Parlamento en la Resolución sobre los progresos realizados en el desarrollo de la PESC, junio de 1997, (PE 260/312).

⁷⁷ Así, BARBÉ, E., 1997, *op. cit.*, p. 13, señala que «el Tratado de Amsterdam es el producto de una obligación jurídica (la prevista revisión), de un fracaso político (el funcionamiento del PESC) y de una necesidad futura (ampliación)».

⁷⁸ WILLAERT, P. y C. MARQUES-RUIZ, «Vers une politique étrangère et sécurité communes: état des lieux», Revue du Marché Unique Européen, núm. 3, 1995, pp. 84-93, están los mencionados entre otros.

⁷⁹ WHITMAN, R. G., 1997, *op. cit.*, p. 503.

Amsterdam dejó muchas cuestiones abiertas de las cuales se mencionarán sólo las más significativas en el ámbito que nos ocupa. El tratado reformuló el principio de coherencia de políticas enunciado que: «la Unión velará, en particular, por mantener la coherencia del conjunto de su acción exterior en el marco de sus políticas en materia de relaciones exteriores, de seguridad, de economía y de desarrollo. El Consejo y la Comisión tendrán la responsabilidad de garantizar dicha coherencia y cooperarán a tal fin. Asegurarán, cada cual conforme a sus competencias, la realización de dichas políticas». Esta norma programática por sí sola resulta insuficiente para garantizar una unidad de acción de la Comunidad⁸⁰ y los intentos de dotar a la Unión de una personalidad jurídica propia que fundiera las de las tres Comunidades y la Unión⁸¹ fracasaron, de manera que la representación externa de la UE sigue fragmentada. Para mejorar la colaboración interinstitucional se modificó la composición de la Troika, que pasará a estar integrada por: la presidencia del Consejo Europeo de turno, el comisario de la Comisión responsable de las Relaciones Exteriores y el alto representante de la PESC.⁸² Este último, de nueva creación, no ostenta la representación de la PESC tal y como había sido propuesto por Francia, sino que aquélla recae en la Presidencia (artículo 38). Sin embargo, actuará como secretario general y asistirá al Consejo, contribuyendo a la formulación y ejecución de las decisiones políticas y, a petición de la Presidencia, podrá dirigir el diálogo político con terceros Estados. Ésta dependencia del Consejo refuerza el carácter intergubernamental y restringe su margen de maniobra.⁸³

Otra novedad es la posibilidad de nombrar representantes especiales de la Unión a los que el Consejo conferirá un mandato en relación con cuestiones políticas concretas.⁸⁴ Uno de los aspectos sobre el cual el TUE guarda silencio es el diálogo político que, siendo un instrumento de la PESC, tiene grandes vinculaciones con las relaciones externas de la Comunidad y ha pasado a formar parte de acuerdos con contenidos básicamente económicos y de cooperación. Esta imbricación dificulta la separación de competencias

⁸⁰ El Informe Westendorp al Consejo Europeo de Madrid de diciembre de 1995 (Europa-Junta, 45, enero de 1996) subrayaba la necesidad de dotar de mayor coherencia a la PESC y la dimensión exterior de la CE mediante un enfoque global.

⁸¹ MONTAVI, I., «La Communautarisation du second et troisième piliers du Traité de l'Union Européenne, dans la perspective de la réforme institutionnelle de la CIG de 1996», *Revue du Marché Commun et l'Union européenne*, núm. 408, mayo de 1997, pp. 335-348.

⁸² En caso necesario, participará también el del Estado que vaya a desempeñar la siguiente presidencia; en la CPE estaba compuesta por la presidencia de turno, la anterior y la posterior.

⁸³ FERNÀNDEZ, J., «El Tratado de Amsterdam y la Política Exterior y de Seguridad común de la Unión: análisis crítico desde la óptica del Parlamento Europeo», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 3, año 2, enero – junio de 1998, pp. 79-109.

⁸⁴ Artículo 3.8.5. del TUE, actual 18 en la versión consolidada.

entre ambos ámbitos: por una parte, va en detrimento del desarrollo fluido del diálogo⁸⁵ y, por otra, desplaza el papel de interlocutor de las instituciones comunitarias en favor de instancias intergubernamentales.

El Tratado de Amsterdam no amplía los objetivos de la PESC,⁸⁶ pero sí mejora los instrumentos de planificación al introducir la Unidad de planificación y alerta rápida dentro de la Secretaría General del Consejo y bajo la responsabilidad del Alto representante de la PESC. Este mecanismo debe contribuir a identificar los intereses comunes y tanto los países miembros como la Comisión podrán formular sugerencias sobre posibles actividades y deben facilitar la mayor información posible. La definición de la PESC sigue estando a cargo del Comité Político, (artículo J.15), compuesto por los directores políticos de los Ministerios de Asuntos Exteriores de los Estados miembros,⁸⁷ el cual también supervisará la ejecución de las políticas acordadas. El Parlamento será regularmente informado (artículo J.11) y podrá dirigir preguntas o formular recomendaciones al Consejo.

Respecto a los instrumentos de la PESC, el Tratado de Amsterdam contribuyó a clarificar su diferenciación, clasificándolos en cinco tipos: En primer lugar, la definición de los *principios y orientaciones* de la PESC, que corresponde al Consejo Europeo; en segundo, las *estrategias comunes*, decididas también por aquella propuesta del Consejo, que será el encargado de aplicarlas. Por su parte, el Consejo puede adoptar *acciones comunes* para situaciones específicas que serán vinculantes para los Estados y, asimismo, el Consejo aprobará las *posiciones comunes* sobre el enfoque que la Unión da a un asunto específico (geográfico o temático). Finalmente, los Estados deben fortalecer una *cooperación sistemática* a través de la información y concertación en el seno del Consejo. Para la toma de decisiones, partiendo de la unanimidad, se introduce cierta flexibilidad: el Consejo tomará las decisiones por unanimidad, la cual no cede ante la abstención de algunos miembros, salvo que éstos representen más de dos tercios de los votos ponderados. Es la denominada abstención constructiva, ya que no impide la decisión, pero los Estados no quedan obligados si expresan su desvinculación. Ahora bien, en el caso de acciones y

⁸⁵ GONZÁLEZ SÁNCHEZ, E., p. 90, «El diálogo político de la Unión Europea con países terceros», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 1, vol. I, enero-junio de 1997, pp. 69-93.

⁸⁶ Salvo en la referencia añadida a los principios de la Carta de Naciones Unidas, el Acta final de Helsinki de la OSCE y la Carta de París en materia de mantenimiento de la Paz y de Seguridad Internacional.

⁸⁷ FERNÁNDEZ, J. J., 1998, *op. cit.*, p. 88, señala la posibilidad de interferencia entre ambos organismos y lamenta que se rechazara la participación del Alto Representante de la PESC en el Comité Político.

posiciones basadas en una estrategia común o de decisiones en aplicación de acciones y posiciones comunes, basta el voto de mayoría cualificada,⁸⁸ salvo que un Estado alegue motivos importantes de política nacional, en cuyo caso se reenvía al Consejo Europeo, que resuelve siempre por unanimidad. Con este sistema pueden desbloquearse algunas decisiones, pero su complejidad ni agiliza el proceso y la técnica de desvinculación ni refuerza la identidad de la Unión en la Comunidad Internacional. En definitiva, la PESC mantiene el carácter voluntarista de la cooperación en política exterior, circunstancia que influirá en la proyección exterior de las políticas comunitarias en aquellas decisiones con importantes connotaciones políticas como la cooperación para el desarrollo.

7.1.2. La formalización de la política comunitaria de cooperación para el desarrollo

Durante las negociaciones del AUE, la delegación de Países Bajos ya había propuesto, sin éxito, la inclusión en el Tratado CEE de la política de cooperación para el Desarrollo por considerarla un ámbito consolidado de la acción exterior de la Comunidad. De nuevo, este país planteó su inclusión en la conferencia intergubernamental que debía conducir al TUE, sugerencia recogida por la Presidencia luxemburguesa que con sustanciales modificaciones pasó a formar parte del nuevo TCE.⁸⁹ Pero además, entre las disposiciones generales del TUE la política de cooperación para el desarrollo aparece como «un componente fundamental de la Política Exterior y de Seguridad Común»⁹⁰ y como tal aparece en el artículo C ya mencionado. La estrecha relación entre la cooperación para el desarrollo y la proyección exterior, tanto de la Comunidad como de los Estados miembros, se tradujo en una deliberada indeterminación en el reparto de competencias y su vinculación con la PESC, así como su asociación al diálogo político conducen a una mayor intervención de instancias intergubernamentales en las políticas e instrumentos de cooperación comunitarios.

a) Las nuevas bases jurídicas del TUE

Como señala GONZÁLEZ, L. N., el tratado se mueve en una «línea de exquisito respeto del *statu quo* imperante»⁹¹ no siempre acorde con una racional división de competencias.

⁸⁸ Según lo dispuesto en el artículo 148.2. En la actualidad son: 64 votos favorables que representen a diez Estados miembros, como mínimo. Sólo las cuestiones de procedimiento se aprobarán por mayoría simple

⁸⁹ NAVARRO GONZÁLEZ, A., se extiende sobre el proceso y los cambios aportados por diferentes delegaciones en «La política Comunitaria de cooperación al desarrollo», *RIE*, vol. 21, núm. 1, 1994, pp. 16-22.

⁹⁰ SOBRINO HEREDIA, J. M., p. 25, en «Nueva filosofía de la Política de cooperación para el desarrollo de la Comunidad Europea», *Tiempo de Paz*, núm. 31, 1994, pp. 19-32; este autor señala que en un primer momento se pensaba conectar ambas políticas (PESC y cooperación) aunque finalmente quedaron separadas, p. 29.

⁹¹ GONZÁLEZ, L. N., 1998, *op. cit.*, p. 296.

La prevención de los Estados impidió el traspaso limitado de competencias a la Comisión en relación a materias como la ayuda alimentaria o el apoyo a la integración económica y también se mantuvo la exclusión del Convenio de Lomé del sistema de toma de decisiones comunitario. Se puede afirmar que la incorporación de la política de cooperación se hizo con un espíritu minimalista en cuanto a los contenidos específicos, pero dando margen a una lectura amplia que permite su evolución. Todo ello conforme a unos principios generales que tratan de reforzar la unidad de acción hacia el exterior, pero cuidando no restringir el margen de autonomía estatal. El contenido del Título XVII del TCE se limita a cinco artículos en los que se da cabida, en primer lugar, a unos principios ordenadores del ejercicio de las competencias comunitarias y de su relación con las políticas nacionales. Este es el aspecto más elaborado, pero a la vez más complejo. En segundo lugar, se recogen de forma genérica y amplia los objetivos de la política de cooperación para el desarrollo. Finalmente, el articulado hace una somera referencia a los instrumentos y a la participación institucional en los procedimientos de toma de decisiones.

Los principios

Tres son los principios que se anuncian en las disposiciones del capítulo sobre cooperación para el desarrollo. Ninguno es nuevo, pues se inscriben en la filosofía global del TUE, y todos están interrelacionados. Se trata de los principios de complementariedad, coherencia de políticas y coordinación, con los cuales se trató de dar mayor consistencia a la imperante dispersión de políticas e instrumentos y así fortalecer la imagen de conjunto. La finalidad era reparar tres defectos que, según la Comisión, lastraban la elaboración de la política de cooperación.⁹²

- La falta de complementariedad entre las políticas nacionales y la comunitaria
- El déficit de articulación entre la política de cooperación y las otras políticas de la Comunidad hacia los PVD
- La falta de coordinación de la presencia europea en los foros de cooperación internacional

El artículo 130U establece que la política de cooperación para el desarrollo debe ser complementaria de la de los Estados miembros. Queda claro que se trata de una competencia compartida entre la Comunidad y los Estados, pero el alcance de la *complementariedad* admite varias interpretaciones con consecuencias diferentes. Así,

⁹² «La política de cooperación para el desarrollo en el Horizonte del año 2000. Aplicación del Tratado de Maastricht», SEC(92) 915 final, de 15 de mayo de 1992.

JORNA, M. señalaba que una posibilidad es entenderla como una necesaria especialización de las competencias según la materia, atendiendo a un criterio de ventajas comparativas. Otra visión más restringida implicaría que la Comunidad debería limitarse a completar las actividades de los Estados miembros.⁹³ Esta última es acorde con la interpretación común en relación con las nuevas políticas en las que expresamente se establece que la acción comunitaria «complementará las políticas nacionales».⁹⁴ Con GONZÁLEZ, L. N. creemos que no es trasladable a la cooperación para el desarrollo, pues ésta goza de una elaboración y una magnitud propias en nada comparables a dichas políticas.⁹⁵ Tampoco la primera opción parece acertada dado que justamente la especialización fue descartada como método de atribución de competencias exclusivas.⁹⁶ La complementariedad a la que hace referencia el artículo 130U se refiere a los objetivos, algunos de los cuales están enumerados justo a continuación, en el mismo precepto. Su finalidad es mejorar la eficacia colectiva de las políticas de cooperación para el desarrollo y así aumentar la visibilidad del conjunto ante la comunidad internacional. La complementariedad exige que haya unos objetivos comunes, que éstos se concreten en políticas sectoriales concertadas y que éstas se lleven a cabo de forma coordinada,⁹⁷ tal y como predica el tercero de los principios del capítulo.

Este ejercicio de coherencia entre las políticas bilaterales y la comunitaria demanda un ejercicio similar para el conjunto de las políticas de la Comunidad hacia el exterior. Como señalábamos, el principio de *coherencia de políticas* ya está enunciado en el artículo C del TUE, pero es retomado y precisado en el artículo 130V del TCE, donde se establece que la Comunidad debe incorporar los objetivos de la política de desarrollo a todas las políticas susceptibles de desplegar efectos en los PVD. Se trata, pues, de revisar toda la acción externa de la Comunidad a la luz de los objetivos de desarrollo, incorporando una visión estratégica hasta ahora inexistente para el conjunto. Como señalaba un estudio de la OCDE, son muchos los factores que determinan una mayor o menor coherencia de las

⁹³ JORNA, M., p. 78, en «La complementariedad entre las políticas de desarrollo de la UE y de sus Estados miembros. Una nueva aproximación de fondo o de pure forme?», en *Le Courrier*, núm. 154, noviembre-diciembre 1995, pp. 78-80. La tercera interpretación aportada por este autor conduciría a una equiparación al principio de subsidiariedad que tiene un alcance diferente.

⁹⁴ Véase los artículos 127, 128 y 129 del nuevo TCE, por ejemplo.

⁹⁵ GONZÁLEZ, N. L., 1998, *op. cit.*, p. 299, señala que eso supondría un retroceso no pretendido por los redactores del nuevo título XVII del TCE.

⁹⁶ Sin embargo, ésta es una postura abiertamente defendida por algunos Estados miembros que no ocultan la posibilidad de reducir la presencia de la Comunidad en un nivel operativo para concentrarse en el papel de movilizador de una armonización estratégica. Así, la postura sueca según BOSSUYT, I., I. CARLSSON, G. LAPORTE, B. ODÉN, p. 10, en «Improving the Complementary of European Union Cooperation: From the Bottom up», ECDPM Discussion paper, núm. 4, Maastricht, 1999, pp. 15.

políticas, yendo desde una determinada estructura administrativa hasta la influencia de los grupos de presión, pasando por las relaciones interinstitucionales.⁹⁸ La fragmentación ha sido consustancial a la construcción europea, basada en una integración funcionalista, y también es notoria la influencia de los grupos de presión organizados en esos reinos de taifas que son las Direcciones Generales. Así que, para asegurar la coherencia, la Comunidad precisará nuevos mecanismos capaces de identificar y ofrecer alternativas aceptables para todos los sectores afectados que, al tiempo, sean acordes con los objetivos de desarrollo.⁹⁹

Con respecto a las políticas comunes de competencia exclusiva, las instituciones comunitarias son las encargadas de velar por la coherencia y poner en marcha los mecanismos pertinentes. Más complejo es el caso de las competencias compartidas, en referencia a las cuales aparecen íntimamente ligados los principios de coherencia y complementariedad, por lo que se habrá de recurrir a mecanismos de concertación política. Éstos enlazan con el tercero de los principios, el de *coordinación de políticas*. Este principio, desarrollado en el artículo 130X TCE, establece que la Comunidad y los Estados miembros coordinarán sus políticas de cooperación para el desarrollo y realizarán consultas mutuas sobre sus programas. Así pues, se remite a un mecanismo típico de la concertación intergubernamental, las consultas. A continuación se enfatiza la coordinación en las organizaciones y conferencias internacionales, poniendo así el acento en la proyección internacional de dicha coordinación.¹⁰⁰ El mismo párrafo señala que se podrán convenir acciones comunes y, caso necesario, los Estados miembros contribuirán a la implementación de programas comunitarios, adentrándose ya en los mecanismos de coordinación operativa.¹⁰¹ En el párrafo segundo se otorga a la Comisión un derecho de iniciativa sobre cualquiera de los supuestos de coordinación, pero los mecanismos de decisión corresponden al ámbito de la PESC.

⁹⁷ JORNA, M., 1995, *op. cit.*, p. 78.

⁹⁸ OCDE, Assurer la cohérence des politiques, París, 1997.

⁹⁹ KOULÀÎMAN-GABRIEL, A. señala en «The EU and the developing world: Coherence between the Common Foreign and Security Policy and Development Co-operation», pp. 346-372 en FORSTER, J. y O. STOKKE, Policy Coherence in Development Cooperation, EADI Book Series, 22, Fran Cass, Londres, 1999, que la eficacia del art. 130V está minada por tres debilidades: es una obligación de proceso, pero no de resultado, se aplica sólo a las políticas de cooperación de los Estados y no a sus políticas exteriores y la responsabilidad recae en la Comunidad Europea y no en la Unión Europea, p. 351.

¹⁰⁰ Se trata aquí de una reiteración del artículo J9 del TUE donde se prescribe: «Los Estados miembros coordinarán su acción en las organizaciones internacionales y con ocasión de las conferencias internacionales. Los Estados miembros defenderán en esos foros las posiciones comunes», lo cual recuerda de nuevo la estrecha conexión de la política de cooperación y la PESC.

En definitiva, los tres principios pretenden el mismo objetivo, incrementar la efectividad de la política de cooperación para el desarrollo de la Comunidad y los Estados miembros: en primer lugar, mediante el perfeccionamiento de los instrumentos y la mejora de los resultados; en segundo, aumentando la rentabilidad política y la visibilidad ante a los beneficiarios y, finalmente, incrementando su influencia en la comunidad internacional. Pero la efectiva aplicación de estas pautas depende de la voluntad política y el impulso de los Estados, sin que haya una obligación de resultados.

Los objetivos

El artículo 130U.1 enuncia, sin carácter exhaustivo, los tres principales objetivos de la política comunitaria de cooperación. El primero es la contribución al «desarrollo económico y social sostenible de los países en desarrollo y especialmente de los menos favorecidos». Además de incorporar los factores sociales, económicos y medioambientales en el concepto de desarrollo, en este precepto se establece una prioridad por los países más pobres.¹⁰² El segundo objetivo es «la inserción armoniosa y progresiva de los países en desarrollo en la economía mundial» con lo cual se enfatiza la vertiente económica del proceso de desarrollo, con la plena asunción de los parámetros liberales dominantes. El tercer propósito es «la lucha contra la pobreza en los países en desarrollo», una prioridad que teóricamente han asumido también como propia la OCDE y la mayoría de países miembros.

El párrafo segundo añade un objetivo más genérico, «el desarrollo y consolidación de la Democracia, el Estado de Derecho y el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales», que también aparece como uno de los principios de la UE en el artículo F.1 y como uno de los objetivos de la PESC en el artículo J.1. Así sale reforzado el principio de la condicionalidad democrática incorporado a la mayoría de instrumentos de cooperación de la CE, dotando de base jurídica a una acción eminentemente política. Ello permite la suspensión unilateral de aquellos instrumentos de cooperación no convencionales en caso de violación manifiesta de los Derechos Humanos en un país receptor, sin la necesidad de recurrir al mecanismo intergubernamental de cooperación

¹⁰¹ ODI, «EU Aid Post-Maastricht: Fifteen into One?», Briefing Paper, núm. 2, abril de 1995, Londres, pp. 7, subraya que en el artículo 130X «Three potential levels for coordination have been outlined: policy coordination, coordination in international fora and operational coordination», p. 5.

¹⁰² Señala NAVARRO, A., 1994, *op. cit.*, p. 24, que la referencia a los países más desfavorecidos no es sinónimo de la categoría de PMA establecida por NN.UU.

política, como ocurre por ejemplo, con las relaciones comerciales.¹⁰³ Sin embargo, como observa SOTILLO, J. A., la efectividad de este tipo de medidas requiere, la complementariedad de las políticas de los Estados miembros, ya que se trata de una política compartida.¹⁰⁴ El artículo 130U.3 amplía los objetivos de la Política de cooperación, introduciendo un nuevo elemento de complementariedad; tanto la Comunidad; como los Estados miembros deben cumplir con sus compromisos y con los objetivos acordados en el marco de la organización de las Naciones Unidas, así como de otros organismos competentes en la materia. Un mandato que apela a una mayor coordinación en el ámbito internacional. Posteriormente, el artículo 130Y insta de nuevo, tanto a la CE como a los Estados, a cooperar también con terceros Estados, en sus respectivas áreas de competencias, con lo cual se refuerza el emplazamiento a la coordinación externa.

Instrumentos y procedimientos

El TCE no incluyó una lista de instrumentos a pesar de que ésta figuraba en alguna de los borradores previos.¹⁰⁵ Así, el tratado da cabida, no sólo a la gran variedad de mecanismos que ya existen, sino también a aquellos que puedan idearse en un futuro. En cambio, el artículo 130W determina el procedimiento mediante el cual deben adoptarse los diferentes instrumentos: con carácter general, el párrafo primero establece que el Consejo decidirá de acuerdo al procedimiento del artículo 189B.¹⁰⁶ Esto es, el procedimiento de codecisión que establece una votación por mayoría cualificada y una importante participación del Parlamento, mediante la proposición de enmiendas y el recurso a un comité de conciliación si hay serias discrepancias entre ambos órganos. No obstante, existen procedimientos particulares y alguna exclusión importante. El párrafo segundo del 130W enuncia que la participación del BEI en los programas de cooperación para el desarrollo se hará de acuerdo a las disposiciones de su Estatuto, mientras que el párrafo tercero excluye la Convención de Lomé de la aplicación del procedimiento establecido en el párrafo primero,

¹⁰³ Como observa GONZÁLEZ, L. N., 1998, *op. cit.*, p. 130, el TCE sólo contiene la referencia a los derechos humanos en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, p. 235. En el caso de los acuerdos la suspensión debe estar expresamente prevista en el convenio y el Tratado de Amsterdam, artículo 238, requiere los mismos requisitos para la suspensión que para su aprobación, por tanto dependerá de la materia del acuerdo y de cuál sea su base jurídica.

¹⁰⁴ SOTILLO LORENZO, J. A., «Cooperación para el Desarrollo y Derechos Humanos en la Unión Europea», *Revista Tiempo de Paz*, pp. 60-72.

¹⁰⁵ Según NAVARRO, A., 1994, *op. cit.*, p. 26, tanto la propuesta española como la de Países Bajos, mencionaban las medidas comerciales, la cooperación financiera y técnica, la ayuda alimentaria y la humanitaria. Es posible que la inclusión de las medidas comerciales y su posible incompatibilidad con disposiciones de la política comercial común fuese una de las razones para eludir un pronunciamiento más explícito en el Tratado.

¹⁰⁶ La referencia al 189C del Tratado de Maastricht fue reenumerada en Amsterdam por el 189B, que pasará a ser el 179 TCE.

no así del resto de las disposiciones del capítulo. Con ello se consolidó la separación del FED del presupuesto de la Comunidad, manteniendo así su carácter intergubernamental y renegociable.

En referencia a la participación de la Comunidad y los Estados miembros en organismos internacionales, el artículo 130X señala que podrán adoptar una acción común, lo cual remite a las disposiciones relativas al ámbito de la PESC, sustrayéndolo también del procedimiento comunitario. La conclusión de acuerdos con terceros Estados u organismos internacionales está prevista en el artículo 130Y, el cual remite al procedimiento del artículo 228. De esta forma, los acuerdos de cooperación no necesitan recurrir como en el pasado al artículo 235, que exigía la unanimidad, sino que bastará la mayoría cualificada debiendo pasar una consulta previa ante el Parlamento.¹⁰⁷ Como prevención ante una política de acuerdos expansiva de la CE que pudiese afectar a la autonomía de la política de cooperación de los Estados miembros, el artículo 130Y advierte que la actividad convencional de la Comunidad no perjudicará la competencia de los Estados para negociar sus propios acuerdos.¹⁰⁸

El artículo 130W afirma que las medidas del Consejo adoptadas conforme al artículo 189B podrán tener un alcance plurianual. Esto expresa la superación de la situación previa en la cual, a falta de una base normativa específica, la mayoría de instrumentos de cooperación dependían de las asignaciones presupuestarias anuales. Dadas las actuales bases jurídicas, el recurso a la programación plurianual hubiese quedado implícito, aunque sea positiva su enunciación en aras de la seguridad jurídica. Sin embargo, como señala NAVARRO, A., no se incorporó «el concepto de «programas globales» sugerido por la Comisión, que impondría obligaciones y reparto de tareas con los Estados miembros»,¹⁰⁹ dicho compromiso requiere acudir a la vía de concertación intergubernamental que ofrece el artículo 130X y, en caso de acciones comunes, al procedimiento respectivo establecido en las disposiciones de la PESC.

¹⁰⁷ Como observa GONZÁLEZ, L. N., 1998, *op. cit.*, p. 321, en la sentencia del TJCE de 3 de diciembre de 1996, Portugal contra Consejo, C-268/94 F. J. núm. 78, confirma la suficiencia del recurso al artículo 228 para la aprobación de los acuerdos de tercera generación en contra de la pretensión del gobierno portugués de aplicar el 235 a causa de la amplitud de las materias objeto de cooperación; así, energía, turismo, cultura, ciencia y tecnología, propiedad intelectual, etc. Según el Tribunal, esto es así siempre que «no impliquen obligaciones de tal alcance en las materias específicas contempladas que esas obligaciones constituyan en realidad objetivos distintos de los de cooperación al desarrollo», (F. J. 39).

¹⁰⁸ Así se traslada al TCE la denominada «cláusula Canadá» que ya se incluía en todos los acuerdos de cooperación. Sin embargo, continúa en vigor el procedimiento aprobado en 1974 por el cual los Estados miembros están obligados a comunicar la negociación y conclusión de acuerdos de cooperación con terceros países, así como cualquier medida de desarrollo que pueda repercutir en el régimen de los intercambios comerciales.

La nueva base jurídica del TCE obligó a una reformulación del conjunto de instrumentos de cooperación heterogéneos que la Comunidad había desplegado. Debíase adecuar la normativa existente a los nuevos principios de coherencia, complementariedad y coordinación, tratando de otorgar mayor unidad al conjunto de políticas comunitarias¹¹⁰ y una mejor articulación con las de los Estados miembros. Un primer paso era dotarse de nuevos documentos que desarrollaran los objetivos genéricos del TCE y el segundo concretarlos en instrumentos jurídicos de aplicación. La Comisión preparó la primera etapa casi al tiempo que se negociaba el Tratado de Amsterdam, pero la segunda conllevó más dificultades por las discrepancias entre las diferentes instituciones.¹¹¹ Tras la aprobación del Tratado de Amsterdam, el proceso de renovación se reactivó, acompañado de una inicial reestructuración institucional. Ésta vino alentada tanto por presiones internas como externas; el informe del CAD de 1995 fue riguroso y a él se unieron las críticas desde algunos gobiernos, siempre dispuestos a ver la paja en el ojo ajeno. También desde las propias instituciones se hacía una llamada a la revisión, a veces especialmente crítica, como el Tribunal de Cuentas,¹¹² a menudo más colaboradora, por parte del Parlamento.

b) Documentos para la aplicación de los principios del TUE

La primera propuesta general para la nueva política comunitaria de desarrollo surgida del Tratado de Maastricht fue la comunicación de la Comisión al Consejo **La política de cooperación para el desarrollo en el horizonte del año 2000**,¹¹³ subtitulada «aplicación del Tratado de Maastricht». Este documento partía de que la inserción de la política de cooperación entre las políticas comunitarias constituía al mismo tiempo una meta y un punto de partida y enunciaba expresamente que la política de cooperación era un componente fundamental de la política exterior y por tanto ambas políticas debían desarrollarse en paralelo, al ritmo de los avances de la unión política.¹¹⁴ Se expresaba una visión crítica sobre la cooperación internacional, dada la extensión de la pobreza y el consiguiente sentido de fracaso que se apodera de países donantes y receptores. Los

¹⁰⁹ NAVARRO, A., 1994, *op. cit.*, p. 26.

¹¹⁰ MARÍN, M., p. 45, «La política de cooperación para el desarrollo como parte de una Política exterior y de seguridad de la Comunidad Europea», SICE, núm. 702, febrero de 1992.

¹¹¹ MUÑIZ de URQUIZA, M., p. 140, «Los nuevos reglamentos de la política Comunitaria de cooperación para el desarrollo», REDC, núm. 1, 1997, pp. 139-147.

¹¹² En numerosas ocasiones este órgano ha puesto su punto de mira en ciertas irregularidades o ineficiencias de la cooperación comunitaria. Así, por ejemplo en su Informe especial sobre la ayuda humanitaria entre 1992-1995, final 2/97.

¹¹³ El documento, ya citado, SEC (92) 915 final de 15 de mayo de 1992, al que acompañaba el anexo SEC (92) 915 final/2 de 16 de septiembre de 1992. Este documento fue asumido por el Consejo en noviembre.

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 2.

cambios acaecidos en la escena mundial llamaban a una renovación de las estrategias de desarrollo y se proponía un impulso de las reformas políticas centrado en los objetivos establecidos en el TCE para la política comunitaria; desarrollo social y sostenible, inserción en la economía mundial, lucha contra la pobreza y democracia, Estado de Derecho y derechos humanos.

En aplicación de los principios de coherencia y complementariedad la política comunitaria de cooperación se planteaba en dos líneas: por una parte, hacer frente a las nuevas interdependencias, uniendo sus esfuerzos a otras políticas sectoriales (especialmente, medio ambiente e investigación) y por otra, contribuir a una acción coordinada de las políticas de los Estados para mejorar la eficacia, manteniendo su carácter complementario.¹¹⁵ La Comisión abogaba por un esfuerzo de racionalidad no siempre compatible con el enfoque político de los programas de cooperación bilaterales y los diferentes intereses estratégicos de sus respectivas políticas exteriores con relación a los PVD.¹¹⁶ Sin embargo, los representantes de los Estados en el Consejo admitieron la aplicabilidad de los objetivos del TCE en materia de cooperación a sus políticas bilaterales. Para remediar el déficit de coordinación entre la Comunidad y sus Estados miembros con cada país o grupo de países, se propuso la definición de una estrategia común de desarrollo diferenciada y adaptada a las condiciones, circunstancias y necesidades de cada PVD o grupo de PVD. Así, recomendó iniciar un diálogo sobre aspectos fundamentales como: las lecciones aprendidas de la experiencia, las prioridades, los objetivos asumibles y los medios necesarios, como base para la posterior identificación de acciones comunes. Respecto a las competencias propias se proponía mejorar la articulación en torno a temas específicos como medio ambiente, población, SIDA, la inserción de los PVD en el mercado mundial o la deuda. La Comisión anunció la revisión sistemática de dichas materias para identificar los aspectos concretos pertinentes y planteó trabajar conjuntamente en las organizaciones internacionales de cooperación económica por una mayor representación de los PVD, especialmente en la OMC.

¹¹⁵ El Documento de la Comisión trata de fundamentar la necesidad de avanzar en la aproximación de las políticas de cooperación al desarrollo de los Estados miembros y la Comunidad en un balance de las tres últimas décadas que lleve a «la definición y paulatina ejecución de un enfoque común de la cooperación al desarrollo, sobre la base de una óptima distribución de funciones...», *Ibid*, p. 4, de forma que queda conectado con el principio de subsidiariedad.

¹¹⁶ GRANELL, F., «La ampliación de la Unión Europea y su influencia sobre su acción política y económica hacia el Tercer Mundo», Revista de Instituciones Europeas, vol. 21, núm. 2, mayo-agosto 1994, señala que hay que tener en cuenta el diferente grado de «sensibilidad» de los diferentes países que se acentúa con la ampliación, ya que, mientras algunos miembros de la Unión no son miembros del CAD (Grecia y Luxemburgo), los tres nuevos miembros están a la cabeza de

El siguiente paso fue desarrollar los principios incorporados al TCE. La Comisión elaboró una comunicación al Consejo y al Parlamento denominada «**Horizonte 2000: Determinación de los ámbitos prioritarios para la coordinación de las políticas de cooperación al desarrollo entre la Comunidad y los Estados miembros**»,¹¹⁷ examinó la experiencia preexistente desde 1981, con el fin de determinar en qué ámbitos deberían concentrarse los esfuerzos de coordinación entre la Comunidad y los Estados miembros. Para la elección se establecieron tres criterios complementarios: la prioridad de la materia dentro del conjunto de objetivos de la Comunidad, las ventajas comparativas de una acción conjunta frente a las individuales¹¹⁸ y la insuficiente atención recibida hasta el momento. El texto no pretendía enunciar propuestas concretas de coordinación práctica, sino sólo determinar los ámbitos prioritarios en los cuales se hacía más perentoria una acción de coordinación política. Por ello, la inexistencia o inconsistencia de textos satisfactorios en cuanto a los objetivos y programas en un determinado ámbito fue decisiva a la hora de escoger las futuras prioridades. La Comisión propuso cinco ámbitos, tres sectoriales (políticas sanitarias, educación y formación y seguridad alimentaria) y dos de política general (lucha contra la pobreza y financiación externa y deuda).

El texto recordaba que la coordinación no constituía un fin en sí misma y además generaba gastos, por lo cual su incorporación debía ser paulatina y limitada a los ámbitos en los que ofrecía claras ventajas comparativas frente a la acción individual. La Comisión, por otra parte, se hacía eco de la existencia de otras instancias de coordinación en el ámbito internacional y la necesidad de evitar duplicaciones. Estas advertencias restrictivas, enunciadas al inicio del documento, contrastaban con el análisis posterior en cada uno de los apartados en los cuales la llamada a la coordinación era mucho más nítida.¹¹⁹ Finalmente, el texto subrayaba que se hacía preciso establecer «mecanismos de control, seguimiento y evaluación de la aplicación de las resoluciones del Consejo, que atañen en adelante a la Comisión y a los Estados miembros».¹²⁰

Tras este ejercicio teórico, los trabajos de la Comisión se encaminaron hacia el terreno operativo, dando lugar a una nueva comunicación «**Relativa a los procedimientos de**

los donantes con relación al tanto por ciento de PIB que aportan en concepto de cooperación.

¹¹⁷ COM (93) – 123 final, de 24 de marzo de 1993.

¹¹⁸ De nuevo aparece el principio de subsidiariedad.

¹¹⁹ De hecho, se destacaba que la coordinación en el ámbito del ajuste estructural es el ejercicio más logrado hasta el momento y a ello en nada obstante la existencia de mecanismos internacionales de cooperación más amplios sobre el tema, sino todo lo contrario, p. 27.

Coordinación entre la Comunidad y los Estados miembros a escala política y operativo».¹²¹ El documento partía de que los acuerdos políticos precisan de procedimientos adecuados y éstos debían aplicarse de manera coherente pero diferenciada en tres niveles de coordinación: sobre las políticas, sobre los aspectos operativos y en los foros internacionales»,¹²² pues se trata de aspectos interdependientes. La Comisión hacía un balance de la experiencia, basada en el principio de voluntariedad «a la carta», donde primó el intercambio de información sobre la acción concreta y proponía la coordinación según sectores: para un número limitado de ámbitos prioritarios sería necesaria la coordinación política,¹²³ en los demás sectores el acento debería ponerse en la cooperación operativa. En el primer caso se trataría de evitar actitudes contradictorias entre la Comunidad y los Estados y el instrumento más adecuado serían las resoluciones del Consejo y los representantes de los Gobiernos. Éstas deberían contener principios, prioridades, instrumentos, indicadores de valoración y modalidades de control adecuadas a cada ámbito concreto. Sobre la base de ello y a las informaciones proporcionados por los Estados, la Comisión debería informar regularmente al Consejo.

En el campo de la coordinación operativa se trataría de reforzar algunos mecanismos ya existentes. Así, los intercambios de información y consultas en la fase de programación mediante un refuerzo de los comités regionales (FED, PVD-ALA, MED), que asumirían funciones de planificación, consulta y verificación. Otra medida son las reuniones periódicas de los directores generales de desarrollo para debatir sobre los temas esenciales, los progresos alcanzados y fijar orientaciones prácticas en sectores concretos. Asimismo debería darse un intercambio recíproco sobre todas las acciones emprendidas por la Comisión y los Estados.¹²⁴ Respecto a la coordinación sobre el terreno se llama a la intensificación de los contactos entre las delegaciones, la realización de estudios y evaluaciones conjuntas. Se recomienda la interrelación entre expertos nacionales, tanto a escala geográfico como sectorial, y mayores esfuerzos para la aproximación de los procesos de ejecución de los proyectos, lo cual contribuiría a aligerar la carga administrativa del Estado receptor. Con relación a la coordinación comunitaria en los foros internacionales se insta a intensificar el intercambio de información, las reuniones de

¹²⁰ *Ibid*, p. 8.

¹²¹ COM (93) 195 final, de 10 de mayo de 1993.

¹²² *Ibid*, p. 1.

¹²³ Los señalados en la COM (93) 123 final.

¹²⁴ Señala el documento que hasta entonces la comunicación se producía de forma unidireccional, de la Comisión a los Estados, debido a una errónea percepción de éstos, que lo consideran un instrumento de control.

coordinación previas a las plenarias, la concertación de posiciones, especialmente en las instituciones de Bretton Woods, y la definición de modalidades para preparar posiciones comunes en los debates generales de desarrollo.

Siguiendo la estrategia de los pequeños pasos, el Consejo decidió en mayo de 1994 poner en marcha un programa piloto de coordinación operativa en seis países (Bangladesh, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Etiopía, Mozambique y Perú).¹²⁵ El objetivo era extraer conclusiones para mejorar los mecanismos de coordinación y extenderlos con carácter general. Aunque las primeras valoraciones de la experiencia tuvieron resultados desiguales,¹²⁶ en junio de 1997 el Consejo decidió reforzar la coordinación operacional con todos los PVD.¹²⁷ Así, en marzo de 1998 se adoptaron las **líneas directrices para el refuerzo de la coordinación en los países en desarrollo**, estableciendo los principios básicos para la mejora de la coordinación en cada país y respecto a cada sector. El primer requisito es la plena participación del país receptor en la elaboración de las estrategias y programas de desarrollo, el segundo la necesidad de reforzar su capacidad de gestionar la cooperación. En tercer lugar, la Comunidad debe participar en los mecanismos existentes de coordinación de donantes de cada país. A tal fin el Consejo debe suministrar las grandes orientaciones que garanticen la coherencia de posiciones entre los Estados y la Comunidad en dichos foros de coordinación. El objetivo de la coordinación debe ser maximizar los beneficios para el país receptor. Con el fin de comprobar la puesta en práctica de los principios, se encargó la Comisión de realizar informes periódicos. En noviembre de 1999 presentó un primer informe oral ante el Consejo de Desarrollo en el cual se observaban como principales problemas a solventar la falta de intercambio de información entre Comunidad y Estados, la escasez de co-financiación y evaluación conjunta así, como la poca participación en los procesos de coordinación con otros donantes. En sus recomendaciones de mayo de 2000 el Consejo instó a mejorar la aplicación de la resolución de 1998 y en concreto a adoptar estrategias por país acorde con las políticas nacionales de desarrollo y adoptar un papel más activo en las iniciativas multilaterales de coordinación de donantes, adoptando una posición de conjunto coherente. El Consejo se propone hacer revisiones periódicas para incorporar las buenas prácticas surgidas de la experiencia.

¹²⁵ Bol. CE 5-1994 punto 1.3.88.

¹²⁶ Aunque mejoraron los sistemas de información, las programas tuvieron que enfrentarse a muchos problemas, entre ellos la falta de capacidad de país receptor para gestionar la coordinación y la falta de recursos humanos, pero también la resistencia de algunos Estados miembros y las discrepancias de procedimientos administrativos.

¹²⁷ Bol. CE 6-1997 punto 1.4.53.

El segundo de los tres grandes principios de la política de cooperación comunitaria tuvo su primer desarrollo en Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento de mayo de 1995 sobre la **Complementariedad entre la política comunitaria de cooperación al desarrollo y las políticas de los Estados miembros**.¹²⁸ En ésta se recuerda que las políticas nacionales de cooperación deberían estar orientadas por los principios del artículo 130 el TCE y que «el principal instrumento para conseguir la complementariedad es la coordinación».¹²⁹ La Comisión recomendó un planteamiento en diferentes niveles: el Consejo debería analizar y actualizarse las políticas sectoriales, estableciendo prioridades comunes analizando las diferentes realidades de cada región y país. La planificación estratégica debería continuarse en los comités regionales, elaborando programas específicos en concertación con los países receptores. Posteriormente, sobre el terreno debería coordinarse la ejecución y finalmente realizar un seguimiento y evaluación conjunta de los resultados de los proyectos y programas.

La experiencia en materia de complementariedad va muy unida a la de la coordinación, ya que ésta es el instrumento fundamental de aquélla, tanto en el nivel político como en el operacional. El estudio encargado en 1998 por el gobierno sueco¹³⁰ señaló que uno de los principales problemas para la mejora de la complementariedad es la aproximación demasiado teórica y recomendó un enfoque más pragmático, fruto de una necesidad sentida por todos los participantes (*bottom up*). Para ello proponía reforzar la capacidad del país receptor para asumir el papel central de la coordinación; analizar el potencial de la complementariedad y los costes de la fragmentación, descentralizar la toma de decisiones y un progresivo cambio de la naturaleza de la ayuda del enfoque por proyecto al programa.¹³¹

El 21 de mayo de 1999 el Consejo aprobó una nueva resolución sobre Complementariedad,¹³² adaptando la estrategia de los pequeños pasos prácticos con preferencia a los planteamientos teóricos. La resolución enfatiza el papel central de las autoridades del país receptor en la elaboración de los análisis, estrategias y objetivos que deben ser objeto de los documentos de planificación por país. Asimismo y sugiere

¹²⁸ COM (95) 160 final de 3 de mayo de 1995.

¹²⁹ *Ibid.* p. 2.

¹³⁰ BOSSUYT, J., J. CARLSSON, G. LAPORTE, B. ODÉN, 1999, *op. cit.*

¹³¹ *Ibid.* pp. 2-3.

incorporar los análisis de instancias multilaterales como el Banco Mundial, el FMI y las agencias de Naciones Unidas, así como la participación de la sociedad civil y el mundo empresarial. Los programas por país deberían ser objeto de una revisión periódica y servir para identificar las áreas en las cuales la CE puede aportar mayor experiencia.¹³³ Por último, el Consejo recuerda que la Comunidad debe aplicar también el principio de coherencia de políticas.

Sobre este último, el Consejo aprobó una resolución el 5 de junio de 1997¹³⁴ en la cual destacaba la necesidad de garantizar la coherencia de la política de cooperación al desarrollo y las otras políticas comunitarias. La resolución se centraba en cuatro ámbitos críticos: la prevención y resolución de conflictos, la seguridad alimentaria, la pesca y las migraciones. Así, el Consejo instaba a la Comisión a identificar las posibles contradicciones, introduciendo evaluaciones de impacto sobre la coherencia en las políticas más sensibles y presentar un informe sobre los problemas detectados y se consideraba la posibilidad de establecer procedimientos de examen de las políticas comunitarias a la luz de la coherencia con participación de los PVD. Finalmente, se valoraba la oportunidad de realizar un informe anual al respecto. El Consejo de desarrollo de 21 de mayo de 1999 reiteró su invitación a la Comisión para que presentara lo antes posible un informe oficial sobre la coherencia para retomar la cuestión ante el Consejo.¹³⁵ Esta creó grupos de trabajo intersectoriales para detectar el impacto de determinadas políticas comunitarias (como la pesca o la política agrícola) sobre el desarrollo de los PVD y se está a la espera de resultados.

¹³² Europa.eu.int/eu/comm/spp/rapid/99160_en.htm

¹³³ Así parece que se asume una cierta especialización de la actividad comunitaria.

¹³⁴ Boletín CE 6-1997, punto 1.4.52, 12^a reunión del Consejo de Desarrollo, 8631/97.

¹³⁵ El informe del CAD, OCDE-CAD, Communauté européenne, «Série des examens en matière de coopération pour le développement», núm. 30, 1998, p. 19, señala que han sido actores externos a la comisión, tales como ONG, sociedad civil o universidades los que han lanzado el debate sobre la incoherencia de las políticas agrícola, pesquera o comercial.

c) Adaptación de las políticas sectoriales

En paralelo a la definición de los principios del TCE, la Comunidad inició un proceso de actualización de las políticas sectoriales, para introducir los mandatos del Consejo. Este ejercicio primó los sectores prioritarios de la resolución de 2 de noviembre de 1993,¹³⁶ pero también se extendió a otras políticas a medida que iban extinguiéndose los programas en vigor. Se pueden distinguir dos niveles: por una parte, la elaboración de políticas sectoriales en el plano programático que debían servir de base para un progresivo acercamiento de la política comunitaria y los Estados que facilitase la aplicación de los principios de complementariedad y coordinación. Por otra parte, dichas políticas debían concretarse en instrumentos específicos que, reposando en las nuevas bases jurídicas del TCE, integrasen los principales textos normativos o programáticos. Aquí se reseñaron únicamente desde el punto de vista de la incorporación de los principios, sin entrar en el estudio de los aspectos sustantivos de cada materia concreta.

Uno de los primeros documentos programáticos tras el TCE se ocupó de la **lucha contra la pobreza**. El Consejo aprobó la comunicación de la Comisión,¹³⁷ donde se subrayaba el carácter esencialmente político de la lucha contra la pobreza¹³⁸ que precisaba tanto el compromiso de gobiernos de los PVD como la plena participación de los pobres en el proceso de desarrollo. Dado el carácter multidimensional de la lucha contra la pobreza se requería su integración en el conjunto de estrategias de desarrollo, adaptándolas a cada país. Así, consideraba necesario establecer una política específica en un conjunto de sectores, garantizando su continuidad a medio y largo plazo, gracias a la implicación de las políticas de los gobiernos locales. La Comisión abordó también la necesidad de coordinación entre la Comunidad y los Estados miembros en tres ámbitos principales: la mejora del conocimiento sobre la pobreza, la concertación con otros donantes, especialmente el BM, el PNUD y el CAD y el diálogo político con las autoridades locales, todo ello aplicando las propuestas de la comunicación de 10 de mayo de 1993.¹³⁹ El Consejo solicitó a la Comisión propuestas concretas sobre los sectores fundamentales para la lucha contra la pobreza.

Tras ello el Consejo de Ministros debía fijar unas propuestas generales y a continuación estrategias específicas a aplicar por los Estados y la Comunidad, país por país, aunque cada

¹³⁶ Con la significativa ausencia de la financiación exterior y la deuda externa.

¹³⁷ COM (93) 518 final de 16 de noviembre de 1993 sobre la lucha contra la pobreza en los PVD.

¹³⁸ *Op. cit.*, p. 4.

¹³⁹ COM (93) 195 final, *op. cit.*

uno «preservando el control de sus orientaciones de desarrollo». ¹⁴⁰ Es decir, se mantuvo el espíritu voluntarista aunque la propuesta institucionalizó mecanismos de concertación política. En noviembre de 1996, con ocasión de la Cumbre Social de Copenhague, el Consejo aprobó una nueva resolución¹⁴¹ en la que reiteraba la necesidad de integrar la lucha contra la pobreza en la política general de desarrollo y asumía el compromiso 20/20. También la **Comunicación sobre microfinanciación y reducción de la pobreza**¹⁴² de 30 de septiembre de 1998 insistía en la necesidad de evitar la aplicación de criterios divergentes por parte de la Comunidad y los Estados miembros, así como en la necesidad de coordinarse para apoyar el fortalecimiento institucional que permitiese al gobierno de cada país ejercer el papel motriz en su proceso de desarrollo.

Centrándose en aspectos más sectoriales, la Comisión elaboró un primer documento sobre la **Lucha contra el VIH-SIDA en el mundo en desarrollo**¹⁴³ en enero de 1994, mediante el cual se buscaba extraer enseñanzas de la experiencia y «definir a escala comunitaria un planteamiento coordinado de lucha contra el SIDA en los países en vías de desarrollo a lo largo de los próximos cinco años». ¹⁴⁴ Por ello se presentaron unos principios políticos comunes elaborados en colaboración con un grupo de expertos de los Estados miembros.¹⁴⁵ El capítulo VI se centró en los aspectos relacionados con la coherencia y la coordinación. En el plano político se recomendó continuar los contactos de expertos y mejorar la representación en los foros internacionales. En lo operativo, además de los intercambios regulares de información en los comités regionales, se recomendaron revisiones conjuntas y designar un responsable de coordinación de la lucha contra el SIDA. Se preveyó aumentar los proyectos conjuntos o con objetivos comunes en estrecha colaboración con el gobierno nacional y los representantes de la ONU, contemplando la posibilidad de seleccionar algunos países piloto. Estas pautas se plasmaron en el Reglamento 550/97,¹⁴⁶ en cuyo artículo 4.6. se contemplaron los objetivos de coherencia y de complementariedad y se recomendaron medidas de coordinación para la creación de un sistema de intercambio, de análisis sistemático de información y de reuniones periódicas de los representantes en el lugar de realización de las acciones, así como una estrecha

¹⁴⁰ COM (93) 518 final, *op. cit.*, p. 22.

¹⁴¹ Resolución sobre Desarrollo Humano y Social, 11913/96 (Presse 329-6).

¹⁴² COM (98) 527 final de 30 de septiembre de 1998.

¹⁴³ COM (93) 479 final de 7 de enero de 1994.

¹⁴⁴ COM (93) 479 final, p. 1. El primer programa contra el SIDA se inició en 1987 marco del Convenio de Lomé y después se extendió a otros países a través de una línea de subvenciones a ONG.

¹⁴⁵ En 1988 se constituyó un grupo de expertos que se reúne como mínimo una vez al año.

colaboración con el país beneficiario, el resto de proveedores de fondos y en particular la ONUSIDA.

En la comunicación de 24 de marzo de 1994 sobre **la Política de la Comunidad y los Estados miembros en materia de cooperación con los países en desarrollo en el ámbito de la salud**,¹⁴⁷ la Comisión destacó las sinergias entre políticas de desarrollo e investigación, insistiendo en la necesidad de planteamientos globales a largo plazo basados en principios comunes, pero adaptados a cada país. Se señaló la falta de articulación de la ayuda con las políticas sanitarias nacionales debido a una concepción asistencialista y a la excesiva dispersión de las iniciativas, abogando por incrementar los análisis sobre el impacto social de la sanidad y la organización de los sistemas. Junto a principios y objetivos de carácter sustantivo, se ofrecieron orientaciones para reforzar la concertación y la coordinación entre la Comunidad y los Estados miembros como «una de las maneras más seguras de maximizar el impacto en la salud de las poblaciones y aumentar la eficacia y eficiencia de las intervenciones»,¹⁴⁸ desempeñando un papel principal en la coordinación de los proveedores de fondos.

En cuanto a posibles mecanismos concretos se propuso: a nivel político, la Comisión debía tener la iniciativa del seguimiento y debería organizar reuniones regulares de expertos en base a documentos de trabajo, conteniendo un análisis de la situación y propuestas de principios y directrices comunes. En el aspecto operativo se propusieron medidas en varios niveles: en el nivel de las agencias y ministerios deberían organizarse reuniones anuales con grupos de países, la organización de las cuales podría repartirse entre la Comunidad y los Estados miembros. En cada país receptor debería asignarse un miembro responsable de asegurar la difusión de las informaciones, organizaría reuniones, podría preparar la realización de exámenes o evaluaciones conjuntas y elaboraría un informe anual. A todo ello debería añadirse una concertación sistemática en los foros internacionales. Todavía no existe un reglamento, ni una resolución de Consejo que aplique este ambicioso programa.

El tercer ámbito prioritario fue objeto de la comunicación sobre **la Coordinación entre la Comunidad y los Estados miembros de las políticas y prácticas relativas a la**

¹⁴⁶ Regl. 550/97 de 24 de marzo, DOCE, núm. L 85 de 27 de marzo de 1997, basado en el artículo BOW y adaptado de conformidad al procedimiento del 189C del TCE.

¹⁴⁷ COM (94) 77 final. Previamente, en septiembre y diciembre de 1993, se habían realizado reuniones de expertos de los Estados miembros y fue respaldado por el Consejo en mayo.

¹⁴⁸ *Ibid*, cap. V, p. 21.

seguridad alimentaria¹⁴⁹ de mayo de 1994. Desde una visión crítica de la experiencia, la Comisión propuso una reestructuración de la ayuda alimentaria comunitaria¹⁵⁰ para orientarla hacia el concepto de Seguridad alimentaria, conectada con las estrategias de desarrollo a medio y largo plazo y subrayaba la interdependencia de dicha materia con la política agrícola y la comercial, por lo que deberían estudiarse sus efectos y fortalecer la coordinación interna. Respecto a la coordinación entre la CE y los Estados, se mantuvo la responsabilidad nacional sobre las políticas bilaterales de desarrollo, pero alentando la coordinación. Mucho más cauta que la comunicación sobre salud, limitó la reunión de expertos al intercambio de información y a la posibilidad de recomendar medidas de cooperación operativa, así como remitir cuestiones de carácter más político a la reunión de directores generales de desarrollo.¹⁵¹ Se recomendó una coordinación de todas las ayudas alimentarias respecto a determinados aspectos básicos y una coordinación de los representantes en los países beneficiarios para obtener mayor influencia en las conversaciones con el gobierno local. En este plano nacional, se contempló la posibilidad de agrupar los fondos de contrapartida de las políticas de ayuda para financiar programas nacionales de seguridad alimentaria en el contexto de programas de ajuste estructural. En este documento dominó la idea de aumentar la influencia de la Comunidad en las negociaciones sobre el fortalecimiento de las capacidades locales para elaborar y gestionar sus propios estrategias de seguridad alimentaria.

El Reglamento 1292/96 de 27 de junio sobre **la política y la gestión de la ayuda alimentaria y las acciones específicas de apoyo a la seguridad alimentaria**¹⁵² fue más ambicioso que la comunicación y fundió ayuda y seguridad alimentaria¹⁵³ incorporándolas como un aspecto esencial de la política de desarrollo comunitaria y un importante elemento en la lucha contra la pobreza. Dispuso que la gestión de las acciones en favor de la Seguridad alimentaria debía ser coherente con los demás instrumentos de cooperación de la Comunidad y que los fondos de contrapartida deberían gestionarse como parte de una política presupuestaria única y de forma coherente con las políticas nacionales y con los programas gestionados por las organizaciones internacionales. Se estableció que la

¹⁴⁹ COM (94) 165 final de 4 de mayo de 1994.

¹⁵⁰ Esta supone un 20% de su presupuesto de desarrollo, proporción mucho mayor que la media de los Estados 5% y del CAD 5-7%, sólo comparable a la de Estados Unidos. Como razón se alega una cierta especialización o división del trabajo a causa de la disponibilidad de productos proporcionada por la PAC, *ibid*, p. 8.

¹⁵¹ La Comisión aclaraba que no se proponía la creación de un Comité de Seguridad Alimentaria porque no existía un instrumento financiero particular en tal materia, ya que los reglamentos en vigor sólo aludían a la ayuda alimentaria.

¹⁵² DOCE, núm. L 166/96, de 5 de mayo, basándose en el artículo 130W, procedimiento 189C.

¹⁵³ Excluyendo la ayuda alimentaria de emergencia.

Comisión coordinaría las políticas de los Estados miembros en materia de suministro de cereales en virtud de Convenio de Ayuda Alimentaria; mediante el artículo 26 se creó un Comité de Seguridad y Ayuda Alimentaria de composición intergubernamental que asistirá a la Comisión. Éste examinará las implicaciones a largo plazo sobre la seguridad alimentaria, efectuará el seguimiento y análisis de las políticas y examinará los presupuestos de iniciativas conjuntas. Por iniciativa propia o a solicitud de un representante podrá examinar cualquier otra cuestión sobre seguridad alimentaria. Es cada vez más frecuente la incorporación de dichos comités, lo cual incrementa el carácter intergubernamental de la gestión de las políticas de desarrollo comunitarias sin incorporar las políticas bilaterales de los Estados. La Comisión podrá adoptar cualquier iniciativa útil para garantizar la coherencia de las políticas comunitarias y la complementariedad con los Estados, pero estos mantienen su autonomía.

En septiembre de 1994 la Comisión se ocupó de **la coordinación entre la Comunidad y los Estados miembros en el ámbito de los programas de educación y formación en los países en vías de desarrollo**.¹⁵⁴ Siguiendo el mismo esquema, se encareció la necesidad de realizar un análisis común que llevase a principios y prioridades comunes, aunque se reconoció que las políticas de los donantes estaban inspiradas en sistemas educativos diferentes y la coordinación no debía perseguir la uniformización sino la complementariedad en base al modelo del país receptor.¹⁵⁵ En cuanto a la práctica, se hacía hincapié en los comités de gestión y demás instrumentos ya mencionados en otros sectores otorgando a la Comisión la responsabilidad de tomar las iniciativas pertinentes de forma apremiante, dado que en el sector no existía ningún precedente de coordinación.

El Consejo aprobó el 22 de julio de 1997 un reglamento relativo a **las ayudas a políticas y programas demográficos en los países en vías de desarrollo**,¹⁵⁶ con el cual pretendía regular la contribución de la Comunidad al programa de actuación adoptado en la Conferencia de El Cairo de 1994. En él se señalaba que la asistencia en dicha materia complementaría y reforzaría las políticas en los sectores de salud y educación. En materia de coordinación, se recurría al intercambio de información y las reuniones dejando a la Comisión la iniciativa para otras medidas. Como órgano asesor se designaba al Comité

¹⁵⁴ COM (94) 399 final de 26 de septiembre de 1994, seguida de una resolución del Consejo en noviembre.

¹⁵⁵ *Ibid.*, p. 24.

¹⁵⁶ Regl. 1484/97, DOCE, núm. L 202 de 30 de julio de 1997, el cual venía a completar un reglamento previo de 18 de noviembre de 1992 sobre planificación familiar.

geográfico competente en materia de desarrollo. Junto a los temas sectoriales, sendos reglamentos se ocuparon de dos políticas horizontales cuyas acciones venían a completar los demás instrumentos de cooperación, en las cuales debían ser insertadas. Se trataba del Reglamento 722/97 **sobre medio ambiente en los países en desarrollo**¹⁵⁷ y el Reglamento 2836/98 sobre **integración de las cuestiones de género en la cooperación para el desarrollo**.¹⁵⁸ En ambos los objetivos se vinculan a las Conferencias de Naciones Unidas (Río 1992 y Pekín 1995, respectivamente) y la coordinación se contemplaba tanto con relación a los países miembros como los organismos internacionales, así como con otros donantes, aunque en todos los casos sin ir más allá de las informaciones sistemáticas y las reuniones periódicas.

Tampoco en los reglamentos sobre **Ayuda humanitaria**¹⁵⁹ de 20 de junio de 1996 y sobre **Acciones de rehabilitación y reconstrucción a favor de los PVD**¹⁶⁰ de 22 de noviembre se avanzó más en materia de coordinación a pesar de tratarse de dos materias especialmente sensibles por tratarse de situaciones críticas y de emergencia. Menos aún se trató el tema en instrumentos más específicos como el reglamento relativo a la **cooperación Norte Sur en materia de lucha contra las drogas y la toxicomanía**. Pareciera, por tanto, que el impulso coordinador centró su esfuerzo en las propuestas sobre los sectores prioritarios y que después decayó para convertirse en una cláusula formal de escaso alcance. Sin embargo, lo más importante será averiguar hasta qué punto se ha hecho uso de las habilitaciones y cuál ha sido su eficacia en cuanto al impacto de la ayuda. Para ello era imprescindible poner en marcha los mecanismos de seguimiento institucionales que permitiesen una evaluación por parte de los órganos de control.¹⁶¹

Otro aspecto en el que el cambio de base legislativa tuvo consecuencias normativas fue con relación a la regulación de las acciones comunitarias realizadas a través de otros agentes, tanto a la cooperación descentralizada como a la cooperación a través de Organizaciones No Gubernamentales, se habían realizado conforme a asignaciones presupuestarias renovadas año tras año, sin respaldo jurídico reglamentario. Esta situación anómala se corrigió, por una parte, con el **Reglamento núm. 1659/90 sobre la cooperación descentralizada**, que contempla la cofinanciación de agentes tales como

¹⁵⁷ Este tenía vigencia hasta diciembre de 1999 y ya está en fase avanzada la propuesta de reglamento que lo sustituirá.

¹⁵⁸ Éste precedido por la COM (97) 265 final de junio y la Resolución del Consejo de 20 de diciembre de 1995.

¹⁵⁹ Regl. 1257/96, DOCE, núm. L 163/96 de 2 de julio.

¹⁶⁰ Regl. 2258/96, DOCE, núm. L 306/96 de 28 de noviembre.

¹⁶¹ Véase los apartados siguientes.

poderes públicos locales, agrupaciones profesionales y sindicales, cooperativas, instituciones religiosas, centros de investigación y otro tipo de asociaciones más específicos. Su finalidad es dinamizar la sociedad civil y contribuir a un desarrollo participativo como fundamento de una economía sostenible y una organización democrática.¹⁶²

En el caso de las ONG, la existencia de más de 40 líneas abiertas a la cofinanciación exigía un mayor esfuerzo de racionalización. En 1998 se aprobó el **Reglamento núm. 1658/98** que regulaba la línea de subvenciones general y a continuación se procedió a la elaboración de sucesivos reglamentos para líneas específicas, tales como derechos humanos, mujer, poblaciones indígenas y los ya mencionados de medio ambiente, VIH-SIDA y lucha contra la droga y la toxicomanía, todas ellas abiertas no sólo a ONG sino también a otros agentes sociales. Por añadidura todos los reglamentos sectoriales mencionados contemplan como posibles beneficiarios de la ayuda comunitaria junto al gobierno, otras instituciones públicas y privadas del país receptor, incluyendo empresas¹⁶³ y asociaciones locales.

7.1.3. Revisión y renovación de la política de cooperación de la Comunidad Europea

El establecimiento de una política comunitaria de cooperación con principios y objetivos comunes que adoptase una estrategia global conforme a los estándares internacionales exigía un ejercicio de renovación completa, más allá de las derivaciones específicas arriba mencionadas. El primer escollo para su verificación era la gran fragmentación de la gestión comunitaria y la ausencia generalizada de evaluación desde el CAD y denunciada por parte del Tribunal de Cuentas; por ello algunos Estados miembros impulsaron un imprescindible proceso de evaluación que ayudase a sentar las bases de una nueva política más cohesionada.

a) La evaluación de las políticas de cooperación de la CE

En junio de 1995 el Consejo de Ministros de Desarrollo encargó a la Comisión una evaluación global sobre la política de cooperación. Se constituyó un grupo de trabajo de evaluación formado por los jefes de las unidades de evaluación de los países miembros y la Comisión encargado de ayudar a definir la metodología y a hacer el seguimiento del

¹⁶² Además del programa general existen programas regionales especializados, algunos de ellos como veremos dirigidos a las PVD-ALA.

proceso. Éste se desarrolló en tres etapas: en la primera se realizó un inventario del conjunto de instrumentos y políticas durante el periodo 1986 - 1995 que se dio a conocer en 1997. A continuación tuvieron lugar los estudios de caso sobre el terreno, realizados en quince países por consultores independientes, en cuatro sectores: la ayuda a los países ACP, el programa MED, el programa ALA y la Ayuda Humanitaria. Los estudios se completaron en marzo de 1999, dando lugar a la tercera fase consistente en una síntesis general.¹⁶⁴ Tanto los estudios geográficos como el informe de síntesis reconocían las limitaciones de los resultados, debido a varias razones: la primera, el reducido número de estudios de caso que disminuye su representatividad; la segunda, la elusión de otros instrumentos conexos como los préstamos del BEI o los acuerdos comerciales; la tercera, la ausencia de comparación con las políticas de otros donantes, incluidos los países miembros, y finalmente, las diferencias de enfoque de cada evaluación regional.¹⁶⁵

Otras limitaciones eran intrínsecas al propio sujeto de análisis: la extrema heterogeneidad de los programas comunitarios, las diferencias entre los países receptores o la ausencia de un proceso de seguimiento y evaluación sistemática previo entre otras. A pesar de ello el informe realizó un doble examen; un primer análisis, aplicando los criterios del CAD¹⁶⁶ y un segundo, con base a los principios enunciados en el TCE (Coordinación, complementariedad y coherencia), deteniéndose posteriormente en diferentes instrumentos: programas, proyectos en diferentes sectores, cofinanciación de ONG, microproyectos y cooperación regional. Tras analizar el sistema de gestión y administración, el informe concluyó con una serie de quince recomendaciones básicas que, con adaptaciones, pueden aplicarse a todo el programa y afectan tanto a la Comisión como al Consejo y al Parlamento. Muchas de las propuestas ya habían sido señaladas por otros informes previos, especialmente el informe del CAD de 1998 y el estudio independiente realizado por A. COX y J. CHAPMAN en 1999.¹⁶⁷ En esta investigación no se va a analizar toda la problemática relacionada con la coordinación interna de la gestión comunitaria, de la cual se ocupan detenidamente los informes mencionados, sino únicamente de aquellos aspectos generales que más directamente condicionan la coordinación con las políticas de los Estados miembros y que por tanto pueden ser

¹⁶³ En noviembre de 1998 el Consejo de desarrollo aprobó una resolución sobre la estrategia de la Comunidad Europea para el desarrollo del sector privado en los países en desarrollo.

¹⁶⁴ Comisión CE, Synthesis of EC (ACP, MED, ALA, Humanitarian) Aid Evaluation, Bruselas, 2000, pp. 62.

¹⁶⁵ *Ibid*, p. 6.

¹⁶⁶ Relevancia, Eficacia, Eficiencia, Impacto y Sostenibilidad.

relevantes para la política de cooperación bilateral española hacia América Latina.¹⁶⁸ Así, entre las recomendaciones se pueden destacar:

- El Consejo debería formular una declaración estratégica integral sobre la política de cooperación para el desarrollo que sirve de base para la formulación de objetivos y prioridades y facilite la coordinación con los Estados miembros.
- Diferenciación de las políticas para adaptarlas a cada subregión y país, adecuándolas a sus circunstancias, pero sin perder la capacidad de intercambio de experiencias.
- Elaborar planes indicativos nacionales más comprehensivos que integren la cooperación para el desarrollo y la económica.
- Dar mayor prioridad al fortalecimiento institucional de los países receptores para incrementar su capacidad de gestión y coordinación.
- Mayor selectividad en la elección de los programas de integración regional hacia aquellos procesos que demuestren progresos.
- Transformación de la relación de asociación en una contractual con responsabilidades recíprocas e interés mutuo que permita mayor flexibilidad.
- Reorientar el papel de los comités regionales hacia la formulación de políticas y el seguimiento de una activa coordinación con los Estados miembros bajo las directrices del Consejo.
- Simplificación y flexibilización de los diversos instrumentos y su regulación.
- Descentralización de las decisiones a favor de las Delegaciones y las autoridades del país receptor.
- Mejoras en el sistema de gestión de la información que permita un seguimiento continuo y una visión global de todas las acciones en curso.
- Mejor diseminación de la información necesaria para todos los actores, internos y externos, de forma adecuada a sus necesidades.

Para finalizar el documento reconocía que una de las cuestiones comunes a todas las evaluaciones realizadas era la dificultad de aplicar los tres principios (las 3C) de Maastricht y proponía dos opciones: uno, unirse a las propuestas del Banco Mundial; dos, crear un sistema de coordinación propio, caso por caso, bajo el liderazgo de un Estado miembro. Dada la escasa influencia de la UE en la actual política del Banco Mundial, se

¹⁶⁷ COX, A. y J. CHAPMAN, *The European Community External Cooperation Programmes*, ODI, Londres, 1999, pp. 136.

¹⁶⁸ La evaluación de la cooperación reciente entre la CE y AL se realiza en el apartado 7.2. de este capítulo y las implicaciones para la política de cooperación española en el capítulo 9.

decanta por la segunda solución, pero bajo una mayor coordinación a cargo de la Comisión, bajo las directrices del Consejo y con el seguimiento de los comités regionales.¹⁶⁹

Tras un debate sobre los informes de evaluación, el Consejo de Cooperación de mayo de 1999 adoptó unas conclusiones que recogían algunas de las recomendaciones mencionadas. La primera fue una invitación a la Comisión para que «tras realizar consultas lo más amplias posible, elabore una primera propuesta de declaración normativa general para el primer semestre del año 2000». Para la ejecución de dicha declaración se considera que la asignación de fondos habrá de responder a criterios objetivos de resultados y necesidades.¹⁷⁰ En los países interlocutores se asume el criterio de reciprocidad de las responsabilidades, buscando formas de interlocución acordes con las especificaciones nacionales. Para mejorar las relaciones el Consejo propone consolidar y simplificar los mecanismos existentes, estableciendo una estructura y procedimiento para los documentos de estrategia sectorial y por países. Dichos documentos y las orientaciones elaboradas con las misiones de los Estados miembros en colaboración con el Gobierno receptor servirán de base para la coordinación de políticas que redunde en una mayor «complementariedad recíproca».¹⁷¹ En esta línea se invita a la Comisión a investigar «el potencial para una futura concentración, centrándose en una gama de actividades más estrecha» para mejorar la repercusión de su labor. También se propone reorientar la labor de los comités de gestión a cuestiones más estratégicas.

Para facilitar el proceso de complementariedad, el Consejo asume la necesidad remodelar la organización de la política comunitaria de cooperación. Esto incluye la descentralización a favor de las delegaciones, el establecimiento de cauces de colaboración entre las diferentes Direcciones Generales, la mejora de los sistemas de información y gestión, la simplificación y armonización de los procedimientos financieros, administrativos y de las partidas presupuestarias, así como de los reglamentos financieros. También incluye la mejora en la aplicación del ciclo del proyecto y la generalización de un grupo de soporte de calidad en todas las direcciones generales.¹⁷² Se subrayaba la importancia de mantener la independencia de una unidad de evaluación suficientemente dotada y de divulgar

¹⁶⁹ No obstante, se advierte de la necesidad de una clara separación entre los objetivos de cooperación y los intereses comerciales, Comisión CE, 2000, *Synthesis ...*, *op. cit.*, p. 57.

¹⁷⁰ Aunque advierte que se tendrán en venta las motivaciones políticas de la UE.

¹⁷¹ En este punto el Consejo se remite a su resolución sobre complementariedad y al informe sobre cooperación operativa.

¹⁷² Éste ya existe en la D.G. de desarrollo.

ampliamente los informes anuales y específicos. Finalmente el Consejo emplaza a la Comisión a preparar un plan de acción de seguimiento de todas las actividades y en concreto sobre las medidas adoptadas para poner en práctica las recomendaciones expuestas y se compromete él mismo a un seguimiento regular y a debatir sobre sus propias responsabilidades en la mejora de los resultados.

b) Nuevas propuestas normativas

Las reformas propuestas siguen dos vertientes interdependientes, pero con diferente ritmo de implantación. El aspecto más urgente era la mejora de la gestión que había recibido las críticas más directas. Ya a mediados de 1995 se inició un primer paquete de reformas que incluyó la creación del Servicio Común Relex (SCR) y del Grupo de control de calidad, entre otros.¹⁷³ El objetivo del primero era reunir en una sola unidad las fases de implementación y evaluación de los proyectos correspondientes a todas las unidades geográficas repartidas entre la D.G. de relaciones exteriores (DGRELEX) y de Desarrollo (DGDEV) mientras la programación, identificación y decisión de financiación permanecía en las D.G. La función del segundo, limitado a la DGDEU, consiste en verificar que las propuestas cumplen las directrices políticas y las condiciones de calidad exigidas por la normativa comunitaria, previamente a su presentación para la decisión del comité de finanzas. Aunque estas modificaciones previas conllevaron mejoras en la gestión, quedaba pendiente una reforma de mayor alcance una vez verificadas las evaluaciones de conjunto. Tras las recomendaciones del Consejo, la Comisión elaboró una primera comunicación sobre la **Reforma de la Gestión de la Ayuda Externa** presentada en mayo de 2000.¹⁷⁴

Con este ejercicio la Comisión pretende adaptar la estructura de gestión a los nuevos principios y facilitar la aplicación de las futuras directrices políticas, la global, las sectoriales, regionales y nacionales, orientadas hacia objetivos y resultados. Entre las propuestas cabe destacar el fortalecimiento del SCR que ampliaría sus funciones desde la identificación a la implementación¹⁷⁵ excepto en aquellos casos que por la particular sensibilidad política del tema sea difícil distinguir programación de implementación. También se contemplan particularidades para las líneas, como la cofinanciación con ONG,

¹⁷³ Antes, en 1993, se había introducido en enfoque del marco lógico para gestionar el ciclo de proyecto y posteriormente se inició un tímido proceso de descentralización administrativa a favor de las delegaciones.

¹⁷⁴ COMISIÓN CE, Communication to the Commission on the Reform of the External Assistance, Bruselas, 16 de mayo de 2000, pp. 24. Esta a su vez está basada en los principios recogidos en el Libro Blanco de Reforma de la Comisión, COM (2000) 200.

¹⁷⁵ Con la excepción de los programas dirigidos a los futuros candidatos a la ampliación, la Ayuda Humanitaria o a la ayuda financiera de la DG, EFIN.

la de derechos humanos y la facilidad de reacción rápida. Ello supondrá convertir el SCR actual en una oficina bajo el control de una junta compuesta por todos los comisarios con competencias en Relaciones Exteriores, de forma que estos mantengan el control político¹⁷⁶ e implicará crear un nuevo método de trabajo conjunto que armonice los diferentes procedimientos geográficos existentes. Además, las reformas deben ir acompañadas de una reorganización de las delegaciones del servicio externo de la Comisión, con mayor definición de sus responsabilidades y la atribución de los recursos necesarios para cumplirlas. Para asegurar la transparencia y el control de calidad se prevé crear un grupo de soporte a la calidad interservicio que, además de su función primera, se encargue de identificar las buenas prácticas, diseminar los resultados e informar a la junta de directores generales sobre el curso de la programación.

Las mejoras en la gestión son, sin embargo, instrumentales respecto a la reforma de mayor alcance: la elaboración de una declaración normativa general para el conjunto de la política de desarrollo. En cumplimiento del mandato del Consejo de la Comisión convocó un grupo de trabajo interdepartamental coordinado por la D.G. de Desarrollo y la participación de la DGRELEX, Comercio, ECHO y el SCR. De este surgió un documento¹⁷⁷ que sirvió de base a una ronda de consultas externas (sociedad civil, expertos de los países miembros, agencias gubernamentales de cooperación, miembros del Parlamento europeo, ONG y el sector empresarial, etc.).¹⁷⁸ De este proceso surgió la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento sobre la Política de Desarrollo de la Comunidad Europea de mayo de 2000.¹⁷⁹

El documento sitúa la cooperación para el desarrollo en el conjunto de la acción exterior de la UE, considerándola uno de sus tres componentes principales junto a la política comercial y la dimensión política y pretende reforzar el papel de la UE en el contexto de las actuales estrategias de desarrollo e incrementar su influencia en los organismos internacionales y especialmente en los financieros y la OMC, lo cual requiere mayores progresos hacia una mayor complementariedad y coordinación con los Estados miembros. El principio de coherencia constituye también una demanda que se expresa en varias

¹⁷⁶ Las DG mantienen en todo caso la responsabilidad de la programación.

¹⁷⁷ The European Community's Development Policy, 24 de febrero de 2000, pp. 33.

¹⁷⁸ El escaso margen de tiempo para hacer llegar los comentarios (7 días) fue criticado por las ONGD como «seriously inadequate», así como la poca atención a las consultas con las ONG del sur en Eurostep's Initial Response to the European Comision's Discussion Paper on European Community's Development Policy, abril de 2000, pp. 4.

¹⁷⁹ COM (2000) 212 final de 26 de abril de 2000.

dimensiones; en el plano internacional, como primer donante y primer socio comercial con los PVD, la acción exterior de la UE debe ir dirigida a asegurar que la liberalización del comercio, la cooperación financiera y la cooperación para el desarrollo sostenible contribuya a una armoniosa integración de los PVD en la economía mundial. Además, la aplicación del artículo 178 del TCE obliga a comprobar los efectos que otras políticas tienen en los PVD, cuantificar los efectos nocivos y cuando sean inevitables minimizar sus consecuencias. La aplicación del principio es «responsabilidad de todas las instituciones, comenzando por el Parlamento, la Comisión y el Consejo».¹⁸⁰

El objetivo general de la política de cooperación comunitaria es la reducción de la pobreza, entendida está como un problema complejo que debe combatirse con instrumentos diversos a varios niveles. Se propone un refuerzo del enfoque en tres medidas: mayor concentración de la ayuda en los países más pobres; en los países de renta media, incrementar los programas dirigidas a las capas más pobres de la población y, en general, aumentar los programas destinados a reducir la pobreza. Este enfoque debe quedar plasmado en las «estrategias nacionales de apoyo» que la Comunidad formulará para todos aquellos PVD con las que mantiene programas de cooperación. Junto a este objetivo general el documento menciona las cuatro áreas estratégicas (desarrollo sostenible, integración de los PVD a la economía mundial, lucha contra la pobreza, así como, democracia, derechos humanos, estado de derecho y prevención de conflictos) derivados del Tratado. A estas incorpora cinco principios rectores: efecto sobre la pobreza, apoyo al fortalecimiento institucional, igualdad de Géneros, gestión sostenible de los recursos naturales y promover los derechos económicos, sociales, políticos y culturales. Estos se aplicarán a todos los programas, pero adecuándolos a las circunstancias regionales y nacionales.

En base a la experiencia previa y a las ventajas comparativas de la Comunidad se escogen seis campos de actuación prioritarios en los cuales se concentrará la política de cooperación común; comercio y desarrollo; cooperación e integración regional; apoyo a la reforma de las políticas macroeconómicas ligadas a la reducción de la pobreza; transporte; seguridad alimentaria y desarrollo rural sostenible; así como buen gobierno y fortalecimiento institucional. En otros campos la Comunidad sólo actuará de forma limitada en cofinanciación con otros donantes, en especial, los países miembros. La

¹⁸⁰ COM (2000) 212 final, p. 13.

concentración, el mayor enfoque sectorial y el progresivo incremento de la ayuda programa debe servir para reforzar la complementariedad de la política comunitaria y de los Estados en base a las estrategias concertadas con los países receptores. Este enfoque global no está reñido con las políticas regionales que se mantendrán diferenciados, pero bajo directrices y métodos de gestión comunes.

Junto a los principios y prioridades específicas la comunidad adopta los principios de asociación y participación social preconizados por el CAD y menciona las propuestas del Banco Mundial¹⁸¹ de coordinación como un instrumento adecuado para fomentar la complementariedad y la división de tareas entre la comunidad donante. Para terminar, el documento recoge las conclusiones previas y apunta las necesarias reformas en la gestión ya iniciadas. Entre estas cabe destacar la redefinición del rol de cada institución en la elaboración de la nueva programación; así, la Comisión, el Consejo, el Parlamento y los comités regionales deberán concentrarse en las cuestiones estratégicas y de control político en lugar del actual enfoque en la aprobación de proyectos. Igualmente los mecanismos de control deberán simplificarse mediante una mayor descentralización, acompañada de un sistema de seguimiento eficaz y sistemático. En esta línea se señala que la Comisión elaborará informes anuales sobre la política de cooperación que someterá al Consejo y al Parlamento.

La estrategia global que surja de este documento deberá ser presentada al Consejo de Gothenburg en junio de 2001, con lo cual aun puede presentar modificaciones. En términos generales el texto elaborado por la Comisión sigue siendo poco definido, pero es un primer intento de diseño global para una política tan tremadamente fragmentada como la de la Comunidad que necesitará aun años para ser reconducida a un modelo unitario. Lo más destacable quizás sea la decantación por un modelo de complementariedad con los Estados basado en una división de trabajo sectorial, con base en las respectivas ventajas comparativas. Sin embargo, no existe aun un mecanismo que asegure esa complementariedad por parte de las políticas bilaterales de los Estados miembros en las áreas prioritarias de la Comunidad, que continúa confiándose a un incremento del intercambio de informaciones de carácter discrecional. Se está ante el inicio de un proceso en el que la convergencia política será determinante para su dinamización a través del diálogo político. La política de cooperación de la UE queda a caballo entre los dos pilares,

¹⁸¹ El Marco integral de Desarrollo y las Estrategias de Reducción de la Pobreza.

el comunitario y el intergubernamental y aun falta definir con claridad los cauces de comunicación.

7.2. Evolución de la cooperación con América Latina

Durante todo este proceso de maduración y reestructuración hacia el perfeccionamiento de una política de cooperación para el desarrollo comunitario inserta, a su vez, en la construcción de una vertiente política de la Unión Europea, las relaciones eurolatinoamericanas evolucionaron positivamente en términos generales, aunque permaneciendo en un segundo plano de la agenda internacional. La recuperación económica de América Latina y su crecimiento sostenido, a pesar de las fluctuaciones del Sistema Financiero Internacional, fueron, el principal factor de estímulo, pero no el único. Los progresos en la integración regional latinoamericana mejoraron las perspectivas de cooperación; por una parte porque proporcionan interlocutores más sólidos para la negociación; por otra ofrecen mayores expectativas en cuanto a la apertura de mercados más amplios, sin olvidar la sombra del ALCA, el proceso de integración hemisférica impulsado por Estados Unidos.¹⁸² Igualmente, la región latinoamericana ha hecho progresos hacia la estabilización de sistemas políticos democráticos. Sin llegar al triunfalismo, se puede afirmar que existe la convicción generalizada de la necesidad de contar con instituciones democráticas y un Estado de Derecho que garantice el respeto de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales por parte de todos los gobiernos de América Latina. Si bien su cumplimiento efectivo genera dudas razonables en no pocos casos, lo cierto es que, en teoría, la cláusula democrática está plenamente vigente en todas las relaciones de cooperación entre Europa y América Latina, sin excepción.¹⁸³

Los dos aspectos mencionados, económico y político, conducen hacia la construcción de una nueva relación de asociación avanzada entre las dos regiones basada en un interés recíproco y cimentada en un diálogo paritario. Sin embargo, la realidad de América Latina no puede reducirse a esta estampa complaciente. Se dan grandes diferencias en cuanto a la situación económica y social entre los diversos países pero, sobre todo, existe una gran desigualdad en el reparto de la riqueza entre las diversas capas sociales y persisten numerosos focos de pobreza y marginación. Estas circunstancias hacen temer sobre la continuidad de una prosperidad cimentada en la injusticia y resurge la interrogación sobre

¹⁸² Véase *supra*, punto 7.1.1. b)

¹⁸³ México, que se negó a aceptar la cláusula en el acuerdo de 1991, acabó aceptándola en 1997. En cuanto a Cuba, la ayuda europea se limita a ayuda humanitaria o acciones destinadas al fortalecimiento de la sociedad civil o a apoyar las reformas económicas.

cuánta desigualdad soporta la democracia y viceversa.¹⁸⁴ Es por ello que, junto al perfeccionamiento del diálogo regional y subregional, la Comunidad mantiene la necesidad de instrumentos de cooperación clásica centrados en sectores prioritarios para la lucha contra la pobreza y otras acciones horizontales como el medio ambiente, los derechos humanos y las cuestiones de género. Pero, además, la reforma del Estado y el apoyo a los procesos de descentralización democrática aparecen como una condición *sine qua non* para un desarrollo sostenible y duradero. En todos estos aspectos se manifiesta la necesidad de coordinación y de una acción concertada entre la Comunidad y los Estados miembros que permita el establecimiento de un diálogo global sobre los aspectos esenciales de las estrategias de desarrollo.

Con este objetivo se dibujó la convocatoria de una Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno entre las dos regiones en junio de 1999. Como señalaba MATUTES, A., no se trataba de crear un nuevo foro negociador sobrepuerto a los ya existentes, sino que se configuraba como un hecho político que debía proponer «una visión política del modelo de relación» y «dar una coherencia y sentido general al entramado de relaciones»,¹⁸⁵ avanzando hacia un modelo asociativo, pero consecuente con las diferentes realidades económicas, sociales y políticas. Este objetivo está aún lejos de conseguirse, pero durante la presente década se han ido madurando las ideas centrales en esta dirección. Éstas se manifiestan, sobre todo, en los documentos generales, pero también comienzan a entreverse en los instrumentos específicos, donde aparecen reflejadas las ideas de partenariado, corresponsabilidad y participación como un elemento fundamental del proceso de desarrollo.

7.2.1. Orientaciones regionales

Como señalamos, el documento sobre **La política de cooperación para el desarrollo en el horizonte del año 2.000**, retomaba la regionalización clásica de la política de cooperación, proponiendo esquemáticamente prioridades e instrumentos adaptarse a cada una de ellas. Para América Latina, el documento proponía fomentar las inversiones y el sector privado al tiempo que un apoyo comercial y financiero a las reformas económicas, aunque sin olvidar a los países más pobres, para los que se pedía un aumento de la AOD.

¹⁸⁴ Según datos proporcionados por el BID y recogidos por IRELA, «la región más inequitativa del globo es América Latina, donde la expansión económica de los noventa no ha reducido mayormente los índices de pobreza», p. 33, en América Latina y Europa más allá del 2000, Dossier núm. 65, septiembre de 1998, Madrid, p. 34.

¹⁸⁵ MATUTES, A., «La Cumbre de Río y las Relaciones entre la Unión Europea e Iberoamérica», p. 10, en REDC, núm. 3, otoño invierno, 1998-1999, Madrid, pp. 7-16.

A escala subregional los diferentes desafíos planteados eran: en América Central, la consolidación del proceso de paz y el apoyo a la modernización económica; en los países andinos, el apoyo a las reformas económicas y la cooperación para el desarrollo activa. Para los países más avanzados, se proponía una presencia mayor de los agentes económicos europeos. En relación al conjunto, se sugería mantener los esfuerzos ya iniciados en el terreno del medio ambiente. Estas previsiones, claramente insuficientes,¹⁸⁶ debían completarse con documentos más específicos, acordes con la evolución de los diálogos subregionales institucionalizados desde la década anterior con América Central y el Grupo de Río.

a) Documentos generales

Antes que la Comisión elaborase su propuesta para América Latina, el Consejo estableció unas líneas básicas de acción. En mayo de 1994 aprobó una resolución sobre **Las relaciones económicas y comerciales entre la UE y AL**¹⁸⁷ en la cual proponía una mayor cooperación económica en el nuevo marco comercial que se iniciaba con la puesta en marcha de la OMC. Con carácter más general, el 31 de octubre de 1994, el Consejo Europeo de la UE, bajo presidencia alemana, aprobó el **Documento Básico sobre las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe**.¹⁸⁸ En éste se reconocía de nuevo las importantes raíces histórico-culturales comunes, proponiendo una colaboración basada en los valores democráticos, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales. En el terreno del diálogo se citaban tres interlocutores primordiales: el Grupo de Río, América Central y Mercosur, pero se mostraron dispuestos a cooperar con otras agrupaciones regionales o subregionales, así como país por país. Respecto a las relaciones económicas el Consejo Europeo se proponía iniciar las conversaciones para la negociación de acuerdos nuevos y más ambiciosos que reflejasen el potencial económico de sus socios.¹⁸⁹ En cambio parecía excluir la posibilidad de protocolos financieros bilaterales, permaneciendo reticente a un compromiso contractual. En materia de cooperación para el desarrollo destacaban, como sectores prioritarios, la cooperación cultural, la educación, la ciencia y tecnología, el medio ambiente (en particular bosques tropicales), el terrorismo y tráfico de drogas. También realzaba el papel

¹⁸⁶ Sólo unas escasas veinte líneas se dedicaban en el anexo del documento citado a la región latinoamericana.

¹⁸⁷ D.O. – C128, 9.5.1994, p. 443, una clara respuesta a la iniciativa de Clinton de convocar la segunda Cumbre de las Américas.

¹⁸⁸ Este aparece íntegramente en Europa y América Latina: Una cooperación para la acción publicado por la Comisión Europea e IRELA, Madrid 1995, pp. 3-8 recogiendo en gran parte las conclusiones de la «Declaración de Sao Paulo», fruto del diálogo con el Grupo de Río.

¹⁸⁹ Con ello se resalta el carácter reciproco de interés comercial, eludiendo la referencia a una relación preferencial.

de los intercambios parlamentarios y hacía un llamamiento a las ONG y, en general, a la sociedad civil de ambas regiones para que incrementasen sus intercambios.

En octubre, la Comisión presentó la comunicación **Unión Europea – América Latina. Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la asociación 1996-2000**¹⁹⁰ en la cual América Latina aparecía como una «zona económicamente emergente» en pleno crecimiento, si bien atendiendo la gran heterogeneidad del subcontinente, se proponían enfoques diferenciados. Se planteaba la necesidad de una asociación a nivel político, económico y comercial; en el ámbito político proyectaba profundizar los diálogos existentes continuando con los temas de mantenimiento de la paz regional, los procesos de democratización y la promoción de los derechos humanos, pero añadía nuevos temas. El primer lugar planteaba las incógnitas sobre los progresos en la relación con Estados Unidos y en particular el TLC y también mencionaba la integración de Chile y México en el APEC¹⁹¹ y de México en la OCDE. A ellos añadía la protección del medio ambiente como un sector de creciente importancia. En el terreno comercial destacaba el apoyo a la integración regional que «constituye la respuesta comunitaria a la opción latinoamericana del regionalismo abierto», remarcando la ventaja comparativa de la UE, dada su experiencia. En esta misma línea se encuadraban los acuerdos de liberalización comercial y el apoyo al sector privado.¹⁹²

El ámbito de la cooperación para el desarrollo continuaba considerado como un elemento esencial, el cual, dados los condicionantes presupuestarios, debería centrarse en los ejes prioritarios propuestos en el TUE. Así, aparecían tres temas prioritarios: en primer lugar el apoyo a la consolidación de los procesos democráticos, incluyendo la reforma del Estado y la descentralización así como la formulación de políticas públicas sectoriales. En segundo lugar, aparecía la lucha contra la pobreza como uno de los principales retos de una región que contaba con un 46% de la población viviendo por debajo del límite de la pobreza¹⁹³ y para ello se proponía establecer programas específicos en aplicación de las propuestas aprobadas en la Cumbre Social de Copenhague de 1995. Entre los sectores prioritarios se encontraba también el apoyo a las reformas económicas y la mejora de la competitividad,

¹⁹⁰ COM (95) 495 final, de 23 de octubre de 1995. Fue aprobado posteriormente en el Consejo Europeo de Madrid en diciembre de 1995. Antes había presentado comunicaciones sobre MERCOSUR, México y Chile, véase *infra*.

¹⁹¹ Asociación de Cooperación Económica Asia Pacífico.

¹⁹² En todas estas propuestas se proyecta la sombra de la creciente influencia económica de los Estados Unidos en la región en detrimento de la participación europea.

¹⁹³ La Comisión citaba los datos del informe de la CEPAL de 1990.

con atención al sector privado y la promoción de la cooperación económica en interés mutuo en materia industrial, científica, tecnológica y de la información, incluyendo el fomento de las inversiones y la vinculación de la universidad con los centros de producción. A estos temas se unían otros tres ejes transversales a incorporar en cada uno de los sectores: el primero era el apoyo a la integración regional, el segundo era la mejora de la educación y la formación en todos los niveles educativos y el tercero, la denominada gestión de las interdependencias, que incluía: medio ambiente, energía, lucha contra la droga y otros, como las políticas demográficas o el transporte.

Para aplicar estas prioridades, la Comisión señalaba la importancia de elaborar estrategias por países y sectores adaptándolas sistemáticamente a los cambios en la realidad. Además proponía la creación de programas horizontales plurianuales para toda América Latina, lo cual, en su opinión, aumentaría la visibilidad de las acciones al tiempo que permitiría incluir una dimensión sur-sur mediante la cofinanciación con países de renta media. La novedad más destacable del documento era la atención a la mejora de los métodos de gestión, destacando la necesidad de la participación activa de los beneficiarios, pero también la búsqueda de una complementariedad y la cofinanciación con los países receptores, los países miembros y otros donantes, con especial referencia al BID. Para ello, además de participar en los foros de coordinación ya existentes, advertía la necesaria coordinación de las políticas bilaterales de los Estados miembros de la UE, en especial en torno a los ejes prioritarios definidos, pero no mencionaba los mecanismos adecuados, al margen del intercambio de información. Otro de los aspectos relacionados con la gestión era la necesidad de movilizar todos los actores públicos y privados mediante un fortalecimiento de los programas de cooperación descentralizada. En el terreno financiero, constataba que el conjunto de la CE y los Estados constituyan el primer donante a la región y que se había producido un incremento sustancial durante los años ochenta y noventa. Como continuación, se convenía pasar de los 925 MECUS destinados a la línea de cooperación técnica durante el periodo 1990–1994 a 1343 MECUS para el periodo 1995–1999, a lo cual debían unirse las asignaciones procedentes de las acciones horizontales y los préstamos del BEI. Por tanto, no se contemplaba la posibilidad de protocolos financieros específicos vinculados a los acuerdos.

El Consejo europeo de Madrid, en diciembre de 1995 adoptó la propuesta sobre las orientaciones generales entre la UE y América Latina, haciendo una vinculación explícita

entre desarrollo económico y progreso social como elementos esenciales de la estabilidad en la región. Con más de un año de retraso, el Parlamento Europeo¹⁹⁴ concluyó que «las propuestas de la Comisión eran imprecisas y escasamente innovadores» y pedía la elaboración de proposiciones más concretas. Su análisis era especialmente crítico en lo referente al diálogo político, considerando que no se habían tenido en cuenta las potencialidades de aplicación de las disposiciones de la PESC en las relaciones con América Latina. Así, abogaba por la inclusión de los temas de seguridad internacional y defensa que ya estaban abordados en los diálogos regionales e incluso propugnaba la celebración de acuerdos en la materia. Otros reproches se dirigían a la escasez de recursos y especialmente la ausencia de protocolos financieros. Sin embargo apoyaba las prioridades y las propuestas para mejorar la gestión demandando una mayor atención a la evaluación e incluía la necesidad de elaborar informes anuales sobre los progresos en los diferentes ámbitos de la cooperación interregional.

En marzo de 1999, la Comisión presentó una nueva comunicación que venía a sustituir a la anterior y que denominó **Una nueva Asociación Unión Europea / América Latina en los albores del siglo XXI.**¹⁹⁵ Con la Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno en el horizonte cercano, las propuestas de la Comisión se caracterizaron por su afán continuista; así, se mantuvo la necesidad de profundizar en la estructura subregional de las relaciones, lo cual permitía adecuar los instrumentos y los enfoques a la realidad diferenciada de la región. Al tiempo, un enfoque global deberá actuar de complemento a las políticas particulares y se concentrará en los sectores prioritarios, los cuales permanecen inalterados. El documento mantiene la estructura tripartita entre el diálogo político, la cooperación económica y comercial y la cooperación para el desarrollo.

En el aspecto político abogaba por una asociación estratégica que permitiría aumentar la influencia de ambas regiones mediante una acción concertada en los foros y organismos multilaterales. Al efecto, señala como ámbitos prioritarios: la reforma de Naciones Unidas, la legislación en materia de control de armamentos, el control de flujos migratorios, los tráficos ilícitos (drogas, armas, blanqueo de dinero) y el terrorismo, así como la promoción de los derechos humanos, la democracia, el desarrollo sostenible, la estabilidad financiera y la equidad social». La Comisión se decantó por mantener el diálogo en el nivel

¹⁹⁴ Resolución de 16 de enero de 1997, DOCE, núm. C3386, de 3 de febrero de 1997.

¹⁹⁵ COM (1999) 105 final, Bruselas, 9 de marzo de 1999. El título recoge implícitamente una referencia al documento estratégico del CAD, véase *infra*, cap. 3.

subregional existente y dejó en la incógnita la repetición de una reunión regional al más alto nivel. En cambio contempló la posibilidad de reuniones específicas de carácter sectorial, temático o técnico que actuarían con estricto respeto al principio de subsidiariedad. Como aspecto novedoso se subrayó la posible incorporación de la sociedad civil en el diálogo interregional.

En el ámbito de la cooperación económica se estableció como objetivo básico la inserción armoniosa de los países en el sistema económico mundial y la contribución al fortalecimiento del sistema multilateral de comercio. Se hizo una clara división entre México, MERCOSUR y Chile, con los cuales se proyecta continuar un proceso de liberalización recíproca, y los demás, que se continuarán beneficiando del SPG en la medida necesaria, pero permanentemente sometido a revisión, en atención a la evolución de los mercados.

En referencia a la cooperación para el desarrollo, se reconoce que las previsiones financieras, en aplicación de la Agenda 2000, auguran una estabilización de los flujos. El objetivo esencial pasó a ser el aumento de la eficacia y el impacto mediante la aplicación de criterios de gestión transparentes. Los principios fundamentales recogen las nuevas orientaciones y son:

- Concentración de los recursos en los países menos avanzados.
- Programación por país concentrada en un número de sectores limitados y concertados con el país receptor.
- Establecimiento de un convenio marco de intervención y orientaciones plurianuales con dotación financiera indicativa.
- Concertación con otros donantes sobre la base de una división de tareas.
- Evaluación *a priori*, durante y *a posteriori*, atendiendo no sólo a los resultados, sino también al impacto y su sostenibilidad.

Al final del documento la Comisión afirmaba que las relaciones entre la UE y América Latina se hallan en una tercera etapa; tras una primera, centrada en la cooperación al desarrollo, vino una segunda, hacia una asociación económica, que culminaba en la actual etapa basada en el enfoque regional y el respeto a los derechos humanos y la democracia.¹⁹⁶ Del conjunto del texto se desprende la tendencia a la marginación de la

¹⁹⁶ Esta secuencia contrasta, sin embargo, con la creciente atención que despiertan las cuestiones económicas, mientras la cláusula democrática quedó plenamente consolidada a comienzos de la década de los noventa.

cooperación para el desarrollo hacia los países y sectores sociales más desfavorecidos. La cooperación clásica serviría de complemento a un mecanismo asociativo en el que dominarían las relaciones económicas en mutuo interés y en el que, tímidamente, asoma el diálogo político como mecanismo para incrementar la influencia de ambas regiones en la Comunidad Internacional en un contexto de globalización.

b) Diálogo subregional

Al devenir de los años el diálogo con el Grupo de Río se ha consolidado como el foro político principal de la relación interregional. Éste se completa con diversos diálogos más reducidos entre los cuales destaca el tradicional de San José, con Centroamérica, al cual se unieron a unir diálogos con los otros dos grandes grupos de integración regional latinoamericanos, MERCOSUR y la Comunidad Andina,¹⁹⁷ así, como con otros actores individuales como México y Chile. El diálogo con el Grupo de Río es de contenido eminentemente político y en gran medida está fundamentado en la «común adhesión a la democracia y los derechos humanos».¹⁹⁸ La relación trasciende la temática biregional y se extiende a la agenda internacional global. Así han adquirido creciente atención los aspectos relacionados con la Seguridad Global y la gestión de las interdependencias. A los temas tradicionales como el comercio, la inversión, el respeto a los derechos humanos o la integración regional se han sumado la prevención de conflictos y el fomento de la confianza internacional, la reforma de Naciones Unidas, la lucha contra el narcotráfico y la protección del medio ambiente. En todas las declaraciones conjuntas se ha hecho referencia a la importancia central de la ONU y a la acción concertada de Europa y América Latina, especialmente en el tema de la reforma.¹⁹⁹ Al tiempo, ambas regiones concuerdan en adquirir mayor responsabilidad y participación en las medidas internacionales para la gestión de conflictos.²⁰⁰

Las características básicas del diálogo quedaron formalizadas mediante la Declaración de Sao Paulo durante la cuarta conferencia institucionalizada celebrada en abril de 1994, que llamaba a una profundización de la relación de asociación política. Junto a otros objetivos específicos, el propósito general del diálogo es fortalecer la presencia internacional de

¹⁹⁷ Mediante el Acta de Trujillo de marzo de 1996 los cinco países del Grupo Andino decidieron constituir la Comunidad Andina para dar un nuevo impulso al proceso de integración.

¹⁹⁸ IRELA, p. 27, en La Unión Europea y el Grupo de Río: la agenda biregional, DB-6 RIO/97, Madrid, 1997.

¹⁹⁹ IRELA, p. 11, La Unión Europea y el Grupo de Río: la agenda biregional, 1990-95, DB – GRIO/96, Madrid, 1996, p. 170.

²⁰⁰ *Ibid.* p. 87, destacando la participación protagonista de responsables latinoamericanos en la ONUSAC.

ambas regiones. Uno de los medios es la concertación de sus posturas ante los principales foros internacionales, como las consultas previas a las sesiones de la Asamblea General de la ONU que fueron precisamente el origen del diálogo. En esta misma línea se inició un diálogo sectorial en materia de Seguridad Internacional desde 1995,²⁰¹ centrado en dos sectores, la reducción de armamento y las operaciones de paz. Otro diálogo sectorial surgido en el Grupo de Río, pero extendido posteriormente a toda América Latina y el Caribe es el referente a la lucha contra el narcotráfico que se inició en 1998 y ha dado lugar a los primeros acuerdos de cooperación.²⁰²

Al no ser un foro de negociación, las cuestiones económicas se abordan únicamente con carácter general, mientras que los acuerdos concretos se fraguan mediante el diálogo con cada una de las contrapartes de los acuerdos suscritos bilateralmente o con las asociaciones regionales. Uno de los aspectos centrales del diálogo es, como no podía ser menos, la integración regional, incluyendo la definición recogida en el documento de asociación 1996-2000. En las cuestiones comerciales y las relacionadas con la organización económica internacional, aunque existe un consenso sobre los beneficios mutuos de una más estrecha cooperación,²⁰³ los intereses específicos contrapuestos y la propia dinámica de los procesos internos constituyen los principales obstáculos. Por ello el desarrollo de la alianza se vincula a un análisis del fenómeno económico global que incluya las nuevas tendencias como la importancia creciente del factor medio ambiental, el protagonismo de los actores no estatales públicos y privados, la educación y la formación o el acceso a las nuevas tecnologías. Se perfila una creciente atención por las condiciones socioeconómicas y el refuerzo de la participación social como requisitos para la sostenibilidad a largo plazo, tanto de la prosperidad económica como de los regímenes democráticos.²⁰⁴ La incorporación del sector privado, especialmente el empresarial, pero también otros agentes sociales, es uno de los aspectos más frecuentemente destacados, sin embargo cuesta encontrar los mecanismos apropiados. La CE cuenta con diversos programas de cooperación descentralizada que fomentan la participación social, pero los intentos por

²⁰¹ Celebrados anualmente: 1995 en Punta del Este, Uruguay; 1996 en Quito, Ecuador; 1997 en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.

²⁰² La UE ha firmado acuerdos para el control del uso de precursores con la Comunidad Andina, México y Chile.

²⁰³ IRELA, América Latina y Europa más allá del 2000, *op. cit.*, p. 25, «La alianza debe aportar un beneficio mutuo a ambas regiones en sus esfuerzos por aumentar su presencia en la escena internacional y ayudarlas a gestionar más eficazmente la mundialización».

²⁰⁴ IRELA, La UE y el Grupo de Río: la Agenda biregional, 1997, *op. cit.*, p. 27.

incorporar a los actores sociales en el diálogo político sistemáticamente tropiezan con las reticencias de algunos países, especialmente latinoamericanos.²⁰⁵

Todas estas cuestiones tienen su traslación a los diálogos particulares, incluido el precursor de todos, el diálogo de San José. Pasado ya el momento álgido de la crisis política en América Central, llegó el momento de redefinir los objetivos y mecanismos del diálogo con el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) para adaptarlo a las nuevas necesidades.²⁰⁶ Así, en la reunión San José XII celebrada en marzo 1996 se aprobó la Declaración de Florencia que establecía los nuevos términos del diálogo renovado. Se definieron tres objetivos fundamentales: la consolidación del Estado de Derecho, la estabilización social que implica una reducción de las desigualdades y la inserción de la región en la economía mundial. Estos propósitos se reflejan en la reorientación de las prioridades de cooperación con la región que pasaban a ser: el apoyo a la modernización del Estado, incluida la promoción de los derechos humanos; el apoyo a las políticas sociales y el refuerzo a la integración regional, así como las acciones destinadas a diversificar las exportaciones y facilitar el papel de los operadores privados. La evolución de los contenidos se aparejó a la reforma de los mecanismos, adaptándolos al creciente peso de los aspectos económicos sobre los políticos. Las reuniones plenarias se espacian a una periodicidad bianual, aunque en el año intermedio se reunirán la Troica y los ministros centroamericanos. Se mantuvieron las reuniones con motivo de la Asamblea General de Naciones Unidas, pero además se refuerza el papel de la comisión mixta del acuerdo de cooperación encargada de hacer el seguimiento, dotándola de una subcomisión de cooperación que se reunirá cada nueve meses. A su vez, un foro internacional del comercio servirá para debatir sobre la mejora de los intercambios.

Por último, la declaración contenía la voluntad de mejorar los métodos, en particular: mediante la generalización de la programación plurianual y a largo plazo una distribución indicativa de los recursos y con la reorientación de los proyectos insertándolos en las políticas sectoriales de los países beneficiarios gracias a compromisos durables alcanzados a través del diálogo con los beneficiarios y todo ello acompañado de una identificación y evaluación rigurosa y transparente de todas las acciones. Dada la «marcada asimetría» del

²⁰⁵ Así quedó manifiesto en la reciente Cumbre eurolatinoamericana en Río, donde quedó descartada la presencia de las ONG.

²⁰⁶ COM (95) 600 final, de 29 de noviembre de 1995, relativa a la renovación del diálogo de San José entre la Unión Europea y Centroamérica, pp. 18. Así lo decidieron los Ministros asistentes a la reunión de San José XI en Panamá en febrero de 1995.

comercio biregional entre la UE y el SICA²⁰⁷, éste continuará beneficiándose ampliamente del SPG, aunque es previsible que una progresiva liberalización de los intercambios internacionales irá minando en el futuro las ventajas comparativas obligándoles a competir con economías más modernas. Por ello una de las prioridades es la promoción de la inversión privada directa europea que contribuya a dinamizar la producción y a las transferencias de tecnología. Para atraerla se proponen mejoras legales y en las infraestructuras, así como una dinamización del proceso de integración que ofrezca mayores economías de escala.

Los desastres causados por el huracán Mitch, particularmente en los dos países más pobres de la región, Honduras y Nicaragua, motivaron una movilización inmediata que se plasmó en la rápida elaboración de un plan de reconstrucción que presentó la Comisión en abril de 1999 tras los trabajos de la gira de una comisión de expertos en identificación con base a los países afectados. Dicho plan se presentó posteriormente en la reunión de San José XV y en la reunión de donantes de Estocolmo.²⁰⁸ Tras la tragedia, el ECOFIN, a instancias del Parlamento y los comisarios MARÍN y BONINO,²⁰⁹ se aprobó impulsar ante el Club de París una moratoria del servicio de la deuda externa bilateral de tres años a Honduras y Nicaragua y la creación de un fondo de 200 millones de Euros para cubrir el servicio de la deuda multilateral.

En junio de 1996 la UE y la Comunidad Andina firmaron una declaración conjunta para la institucionalización del diálogo político. Desde entonces, éste se ha centrado en el apoyo a la integración regional y la lucha contra el narcotráfico. Recientemente se iniciaron nuevos diálogos políticos con MERCOSUR, México y Chile vinculados al último modelo de acuerdo ideado por la UE para encauzar su relación con los países de mayor desarrollo económico de la región.²¹⁰ Una de las diferencias entre estos acuerdos que la doctrina ha dado en llamar la cuarta generación y los anteriores, aun en vigor con América Central y el

²⁰⁷ IRELA, Las relaciones económicas Unión Europea – América Central, INF-99/7-SIC, Madrid, 1999, pp. 9. La UE adquirió el 17,5% de las exportaciones del SICA (2400mill de dólares) y aportó 7'8% de sus importaciones (2.900 millones), p. 3.

²⁰⁸ El grupo consultivo para la reconstrucción y transformación de América Central convocó una reunión por el gobierno sueco los días 25 – 28 de mayo de 1999 en Estocolmo donde los países damnificados presentaron sus propuestas y los donantes comprometieron sus contribuciones. Véase punto 9.3.2.

²⁰⁹ Una delegación del parlamento y los citados comisarios se reunieron el 4 de noviembre de 1998 con los embajadores centroamericanos y lanzaron la propuesta de una condonación a los países más afectados, IRELA, América Central después del Huracán: costes, consecuencias y cooperación, INF-99/2-CAM, 27 de enero de 1999, p. 11.

²¹⁰ Firmados en 1995, 1996 y 1997 respectivamente, véase punto 7.2. a).

Pacto Andino, es justamente la vertiente política.²¹¹ El objetivo final del diálogo es llegar a una asociación de carácter político y económico para lo cual se proponen una concertación en los temas de interés mutuo y una coordinación de sus posturas en los foros multilaterales. El diálogo se desarrollara en varios niveles: presidencial, ministerial o a través de altos funcionarios para las cuestiones más específicos. Las modalidades concretas deberán ser definidas a posteriori por las partes contratantes y se harán en lo posible al margen de los otros diálogos políticos establecidos, aunque no se descarta la celebración conjunta con otros interlocutores de la región.

El empeño europeo por vincular el avance de la liberalización comercial con la concertación política abunda en su voluntad de contrarrestar el indudable poder de atracción económica que supone Estados Unidos ofreciendo un acuerdo global,²¹² pero la circunscripción de este tipo de convenios a los países de renta media indica cual es el interés primordial de la relación. Todavía es pronto para saber hasta donde llegará la vertiente política del diálogo aunque indudablemente el corto plazo estará dominado por la negociación comercial. Esta preponderancia de las cuestiones económicas también quedó manifiesta durante la celebración de la Primera Cumbre de jefes de Estado y de Gobiernos de AL, la UE y el Caribe celebrada en Río de Janeiro entre el 28 y el 29 de junio de 1999. Convocada por una iniciativa conjunta entre España y Francia la Cumbre se planteó más como un evento político que económico y comercial. La idea era plantear una reflexión conjunta sobre el modelo de organización del poder de decisión en el actual orden internacional que hiciese posible una concertación biregional en temas de interés común capaz de contrapesar el dominio hegemónico estadounidense en los foros internacionales. Sin embargo, el centro de atención principal fue el de la liberalización comercial: en primer lugar, el inicio de negociaciones para el establecimiento de una zona de libre comercio con MERCOSUR y Chile;²¹³ el segundo, estrechamente ligado, fue el del proteccionismo agrícola.²¹⁴

²¹¹ Todos estos acuerdos contienen una declaración conjunta anexa sobre el diálogo político que forma parte integrante del tratado.

²¹² DE LA ROCHA VÁZQUEZ, M., p. 76, «Las relaciones entre México y la Unión Europea ante la perspectiva de una liberalización comercial bilateral», *REDC* núm. 3, 1998, pp. 65-83.

²¹³ En ambos casos Francia apareció como el principal obstáculo, debido a su defensa de los privilegios para la producción agrícola interna, lo cual oscureció el brillo de su papel de patrocinador político.

²¹⁴ Por primera vez los países del Caribe, miembros del Acuerdo de Lomé, quedaron asociados al diálogo entre Europa y América Latina.

Las gestiones de las cancillerías más implicadas lograron salvar la cumbre gracias a la firma de una declaración y un plan de acción. La declaración reiteraba la adhesión de todos los participantes a los principios democráticos y al respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales y expresaba la voluntad de avanzar hacia la consolidación de una asociación estratégica de carácter político económico cultural y social. Se creó un grupo biregional que, en el nivel de autoridades superiores, será el encargado de hacer el seguimiento del plan de acción. Éste establece un gran número de prioridades a lo largo de 54 puntos que engloban todos los aspectos de la relación; comienzan por el campo político en donde se destaca la cooperación para la promoción de los derechos humanos, tanto en los organismos internacionales como en sus respectivos territorios, con especial referencia a la situación de la mujer y la eliminación del racismo. El segundo aspecto político es la modernización del Estado y la reforma de los sistemas judiciales y fiscales atendiendo a la mayor cooperación entre el sector público y la sociedad civil. El tercer foco de atención es la seguridad internacional donde se saludan los actuales progresos en materia de medidas de seguridad y desarme y se llama a la cooperación para fortalecer la estructura legal internacional, especialmente en materia de tráficos ilegales de drogas y armas, corrupción y terrorismo. Ya en el campo medioambiental se invita a colaborar para un desarrollo sostenible mediante un aprovechamiento racional de recursos respetando la convención sobre el cambio climático. Como temas más específicos mencionan la administración de ecosistemas áridos y la prevención de desastres.

La sección económica, además del tema comercial aborda la necesidad de colaborar para la estabilización del sistema financiero, tanto en el nivel internacional como el nacional. Otro aspecto ligado es el fomento y protección de las inversiones dentro del cual se hará un llamamiento al incremento de las operaciones del BEI, pero sobre todo el apoyo a las Pymes y la formación en materia empresarial. También se menciona la protección de la propiedad intelectual y la del consumidor. Por último, como sectores específicos para la cooperación se mencionan el turismo, la energía alternativa y la infraestructura. La sección socio cultural aborda fundamentalmente la cooperación educativa en todos los niveles e incluye la promoción de las identidades culturales, incluyendo las minoritarias. Al efecto se planea la creación de un forum cultural UE-ALC. En el terreno de las nuevas tecnologías se fomentará el trabajo del actual grupo de trabajo UE-AL sobre cooperación científica y tecnológica y se promoverán iniciativas en el campo de la sociedad de la información.

Como colofón se invita al fortalecimiento de la integración regional mediante la colaboración y el intercambio de experiencias, poniendo el acento en el desarrollo de las políticas comunes²¹⁵ y se incorpora el principio de la complementariedad y el de subsidiariedad como medios para asegurar el uso de los recursos disponibles. Se trata de un plan muy amplio, sin objetivos concretos cuya finalidad es tratar de cohesionar la amalgama de relaciones existentes bajo un paraguas común que refuerze la visibilidad política del conjunto. Tras la retórica triunfalista quedaban subyacentes los temas controvertidos. La vastedad del plan de acción contrasta con la parquedad del comunicado conjunto de MERCOSUR-Chile-UE surgido del encuentro de Jefes de Estado durante la Cumbre del que se esperaba una fecha límite para el establecimiento de una zona de libre comercio y se quedó en el anuncio de la fecha de inicio de negociaciones. Se produjeron numerosos contactos bilaterales entre los altos mandatarios de ambos lados del Atlántico en las cuales también se trataron temas particulares. En el caso de España sus objetivos eran dos: en primer lugar conseguir ser elegida como sede para la segunda cumbre eurolatinoamericana a celebrar durante la presidencia española en el primer semestre del año 2002, lo cual consiguió. El segundo propósito era evitar el boicot de Chile y Argentina a la Cumbre Iberoamericana en la Habana por el caso Pinochet, que no se pudo impedir.²¹⁶

7.2.2. Renovación de los instrumentos de cooperación económica

Como venimos repitiendo la política de cooperación de la Comunidad sigue la tendencia internacional a englobar aspectos políticos, económicos y sociales por lo que cada vez resulta más difícil diferenciar los unos de los otros. La cooperación es cada vez más plural y a la vez más heterogénea, como lo es el mundo en desarrollo. Por ello a la cooperación para el desarrollo clásica se han ido incorporando instrumentos más cercanos a la cooperación económica y comercial. En los últimos años no se han producido cambios importantes en la cooperación preexistente entre la CE y América Latina: se ha continuado en su diferenciación y selectividad en función del país o el destinatario de la acción. Al tiempo, los instrumentos se han adecuado a los nuevos principios y orientaciones de la nueva política de cooperación comunitaria en general y de las relaciones con América Latina en particular. Las futuras transformaciones deberán derivar de la nueva estrategia

²¹⁵ Con ello se resaltaba la especificidad del modelo de integración económica europea frente al patrocinado por Estados Unidos que excluye el traspaso de competencias o la gestión común.

²¹⁶ Véase *infra*, capítulo 5, punto 5.3.3.

global más integradora, cuya primera expresión es la elaboración de las estrategias nacionales de apoyo para cada país.

a) Nuevos acuerdos de cooperación

En la actualidad encontramos dos tipos de acuerdos de cooperación entre la Comunidad y los países de América Latina; con los dos grupos de integración regional de mayor tradición, pero con menor dinamismo económico, subsisten los acuerdos de tercera generación. Ambos cuentan con un tratamiento privilegiado en el seno del SPG y son los principales receptores de ayuda de la región. Además, los dos grupos participan en un diálogo político institucionalizado con la UE, aunque acordado al margen del acuerdo. En el caso de la Comunidad andina el acuerdo está concluido entre la Comunidad, el acuerdo de Cartagena y sus países miembros,²¹⁷ con Centroamérica las partes son la CEE y cada uno de los países centroamericanos miembros de la SICA.²¹⁸ En ninguno de los casos participan los países miembros de la UE como partes, ya que se trata de acuerdos de cooperación totalmente subsumibles en el título XVII del TUE. A pesar de seguir el modelo utilizado a comienzos de la década son acuerdos que han entrado en vigor solo recientemente debido fundamentalmente a razones de política interna que ha retrasado su entrada en vigor²¹⁹ y por tanto todavía tienen margen para su desarrollo a través de la cláusula evolutiva que permite aumentar los niveles de cooperación y completarlo mediante acuerdos específicos.

Como ya adelantamos, la última novedad son los acuerdos de cuarta generación que han sido concluidos con MERCOSUR, Chile y México.²²⁰ Estos acuerdos están contraídos no sólo por la Comunidad sino también por los Estados miembros y por tanto son acuerdos mixtos. Ya mencionamos que estos acuerdos incorporaban como parte integrante el diálogo político,²²¹ pero había otra razón determinante para recurrir a la técnica del acuerdo mixto. El objetivo de estos acuerdos es la preparación de una asociación de carácter

²¹⁷ Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

²¹⁸ El SICA propiamente no es parte sino las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

²¹⁹ El convenio con el Acuerdo de Cartagena se publicó en el DOCE L127/11 de 29 de abril de 1998 y el de Centroamérica en el DOCE L63/39 de 12 de marzo de 1999.

²²⁰ MERCOSUR en 1995, Chile en 1996, DOCE 42/46 de 16 de febrero de 1999 y México firmó el 8 de diciembre de 1997, aun sin publicar por falta de ratificación.

²²¹ Como señala FLAESCH-MOUGIN, C., p. 161, en «L'articulation des compétences entre l'Union européenne et ces États membres à l'égard de l'Amérique latine: la question de la mixité des nouveaux accords-cadre de coopération», pp. 153-177 en FLAESCH-MOUGIN, C. y J. LEBULLANGER, 1999, el diálogo en estos acuerdos no se trata de un proceso paralelo sino que forma parte del acuerdo a pesar de desarrollarse en un anexo en el cual las referencias a la CE se sustituyen por la UE, a pesar de que esta carece de personalidad jurídica.

político y económico, una de cuyas componentes fundamentales es la liberalización progresiva y recíproca de los intercambios hasta constituir una zona de libre comercio de acuerdo con las normas de la OMC. En la liberalización se incluye tanto los aspectos puramente comerciales, en los que la comunidad tiene competencia exclusiva, como los servicios y los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio que continúan siendo competencia de los Estados.²²² Esta dualidad se ha puesto de manifiesto en el caso de México, pues para evitar los retrasos en la puesta en marcha de las disposiciones comerciales debido al largo proceso de ratificación que exigía el acuerdo global, se decidió suscribir un acuerdo interino sobre comercio y cuestiones relacionadas con el comercio entre la CEE y México mediante el cual entrarían en vigor aquellas disposiciones comerciales de competencia comunitaria.²²³ Éste permitía una rápida negociación para la reducción de aranceles a través del Consejo conjunto cuyos resultados se confirmaron en el marco de la Cumbre del Consejo Europeo celebrado en Lisboa en marzo de 2000.²²⁴

Aunque el aspecto comercial es el dominante, en estos acuerdos se incluye una amplia referencia a la cooperación en general que se extiende a un gran número de ámbitos, incluidos los aspectos sociales (empleo y lucha contra la pobreza) y culturales, además la cláusula evolutiva permite su posterior ampliación. Otro aspecto a destacar es la referencia al fomento de la cooperación triangular para desarrollar programas conjuntos con terceros países en ámbitos de interés común. Aquí se manifiesta también la condición de países de renta media que queda patente en el principio de reciprocidad presente a lo largo de estos acuerdos. En el plano institucional, además de la comisión mixta, se introduce el Consejo conjunto que se reunirá a escala ministerial de forma regular, sin embargo puede delegar total o parcialmente en la comisión mixta. La inclusión de aspectos relacionados con los tres pilares comunitarios que prevén procedimientos diversos para la conclusión de acuerdos complementarios introduce una complejidad institucional en la cual queda reforzado el componente intergubernamental.²²⁵ Existe el riesgo de que esto pueda trabar la gestión de todo el acuerdo, incluidas las políticas exclusivamente comunitarias ya que no se ha incluido ninguna cláusula de delimitación competencial. En el ámbito de la

²²² Véase *supra* punto 7.1.1. a).

²²³ DOCE L 226/24 de 13 de agosto de 1998. Su duración se extenderá hasta el momento en que entre en vigor el acuerdo global.

²²⁴ Entra en vigor en julio y la liberalización se completará en un periodo de diez años.

²²⁵ FLAESCH-MOUGIN, C., 1999, *op. cit.*, p. 175, destaca como el Consejo de cooperación sólo tiene facultad de emitir recomendaciones.

cooperación la complejidad queda asegurada dado el carácter mixto de las competencias de la CE y los Estados y además cada uno de los países socios mantiene intacta su autonomía para concertar los acuerdos de cooperación bilaterales con las agencias donantes.

Una novedad de estos acuerdos es que su duración es indefinida y no de cinco años como los anteriores. Finalmente, destaca la inclusión de una cláusula que contempla la adopción de medidas²²⁶ en respuesta al incumplimiento de las obligaciones sustanciales del acuerdo y como tales se consideran: la denuncia unilateral ilegal del acuerdo y el incumplimiento del respeto a los principios democráticos y los derechos humanos fundamentales recogidos en el artículo 1 del acuerdo. Se trata por tanto de una habilitación contractual para la aplicación de la cláusula democrática que únicamente exige la comunicación a la comisión mixta,²²⁷ lo cual tratará de buscar una solución aceptable para las partes y velar por una cierta proporcionalidad, ya que se deben escoger aquéllas medidas que menos perturben el funcionamiento del acuerdo.

b) Cooperación financiera y técnica

Una de las primeras medidas tomadas para la renovación de la política comunitaria de cooperación ha sido la introducción de una revisión periódica y sistemática de todos los instrumentos que permitan no sólo evaluar su eficacia e impacto, sino además determinar su adecuación a las prioridades y a los objetivos propuestos. Así el Reglamento 443/92 sobre la ayuda financiera y técnica y la cooperación económica con los PVD de Asia y América Latina establecía la obligación de una revisión quinquenal, que fue reclamada por el Consejo en 1995 y entregado por la Comisión en 1998.²²⁸ En él se situaba la cooperación para el desarrollo en el contexto de un acercamiento global y una creciente diferenciación de instrumentos distinguiendo la vertiente económica de la social. Así se señala que «la

²²⁶ El artículo 35.3. define como medidas apropiadas todas aquellas que se adapten de acuerdo al Derecho Internacional.

²²⁷ CEDABA, A. «La articulación jurídica de las relaciones entre la UE y Mercosur» en Iberoamérica ante los procesos de integración, Madrid, 2000, pp. 99-109, señala como a diferencia de los acuerdos de asociación y los Euromediterráneos donde las consultas se celebran en el Consejo de asociación, en el caso de Mercosur se «rebaja el grado de compromiso» a la comisión mixta. También observa la ausencia de un mecanismo para resolver controversias de aplicación o interpretación, p. 109.

²²⁸ «Informe sobre la ayuda financiera y técnica y la cooperación económica con los países en vías de desarrollo de Asia y América Latina de conformidad con el reglamento (CEE 443/92) de 25 de febrero de 1992», COM (98) 40 final, Bruselas 29 de enero de 1998. Para entonces la comunidad estaba inmersa en el proceso de evaluación general de la política de cooperación que se dio a conocer en 1999, véase *supra* 7.1.3. a).

combinación de instrumentos utilizados cambia de un país a otro y de una región a otra, dependiendo del nivel de desarrollo y de las necesidades».²²⁹

Sin embargo se observaban aspectos generales aplicables a toda América Latina: en lo referente a la cooperación financiera y técnica disminuía la importancia del desarrollo rural y se prestaba mayor atención a las capas de población marginales de las zonas urbanas, especialmente grupos vulnerables como la infancia y la mujer. Otro de los sectores que crecieron a comienzos de la década fue el del acceso al microcrédito, sobre todo en el sector informal, aunque su importancia tiende a disminuir. Los sectores de mayor auge fueron: los proyectos de formación y educación, los programas nacionales de salud y los programas de fortalecimiento institucional y reforma de la administración. Según la tendencia general, parece que la Comunidad comenzó a desplazar su atención de los proyectos puntuales a las acciones sectoriales incluidas en programas de alcance nacional, siguiendo las consignas de los foros internacionales de coordinación. Aunque sigue siendo un enfoque minoritario ésta debería ser la línea de evolución hacia el futuro.

En cuanto a la cooperación económica, en el periodo de referencia, la Comisión destacó la introducción de los programas de cooperación descentralizada para el establecimiento de relaciones entre diferentes agentes sociales de ambas regiones con el fin de estrechar vínculos fundamentalmente económicos, pero también sociales. El ECIP ha sido aplicado durante doce años, el reglamento 213/96 de 24 de enero expiró en diciembre de 1999 y ha sido objeto de un estudio independiente detallado²³⁰ para evaluar sus resultados y reformar sus objetivos y diseño operativo.²³¹ Entre las propuestas de renovación se encuentra la de coordinar este instrumento con otros instrumentos similares de la UE. En América Latina el principal programa de dichas características es el AL-INVEST, establecido en 1995, cuyo objetivo es incrementar las inversiones europeas en Latinoamérica y fomentar el comercio interregional.²³² AL-INVEST financia encuentros entre las empresas del mismo sector que lo demandan y colabora en la creación de redes y proyectos conjuntos. Casi al mismo tiempo, en 1994, se creó, también al amparo del Reglamento 443/92, el programa

²²⁹ *Ibid.* p.23

²³⁰ La comisión envió un informe de resultados al Consejo y al Parlamento COM (1998) 752 de 18 de diciembre de 1998. La evolución independiente fue elaborado por DELOITTE & TOUCHE, Independent Appraisal of the EC Investment Partners (ECIP) Financial Instrument, Servicio Común RELEX, diciembre de 1999, pp. 80.

²³¹ Se espera una propuesta a finales del año 2000, mientras está en preparación un reglamento para la clausura en dos años de los proyectos aprobados con la anterior regulación.

²³² Existen programas similares para otras zonas: ASIAINVEST, MEDA, IOP, IEU y otros en los países ACP y está estudiándose incluirlos en un instrumento único que incluye mecanismos de adaptación a las condiciones locales.

ALFA de cooperación académica entre Europa y América Latina con el objetivo de establecer lazos e intensificar los intercambios entre instituciones de educación superior y la creación de redes. Estas deberán estar compuestas por un mínimo de seis instituciones, tres de cada región y todas de países distintos. El programa finalizó la primera fase a finales de 1999 y ya ha sido aprobado una segunda que se prolongará hasta el 2005.

En 1996 se aprobaron dos programas de las mismas características, pero en diferentes ámbitos: uno de ellos es el ALURE para promover la cooperación entre operadores del campo energético que permite mejorar la eficiencia y calidad de los servicios en la región mediante la constitución de redes de colaboración entre diversos países. Por su parte, el programa URBAL pretende apoyar el proceso de descentralización hacia la administración subestatal que contribuye a mejorar la calidad de vida de los habitantes. Se han constituido ocho redes temáticas²³³ que sirven de marco permanente para la realización de actividades comunes, incluyendo proyectos cofinanciados por la Comisión europea. Todos estos programas de cooperación horizontal se han revelado como un instrumento eficaz para la cooperación entre los diferentes actores de la sociedad con grandes efectos multiplicadores. Una evaluación independiente sobre la cooperación regional de la CE en América Latina²³⁴ los califica como particularmente adaptados a la expresión de la regionalidad de la región, ya que su objetivo específico contribuyen a consolidar la integración subregional de forma más evidente que el apoyo directo a los organismos interestatales.²³⁵

El mismo estudio apunta otra característica de la cooperación europea con América Latina en la última década; la ampliación de la cooperación regional a toda Latinoamérica tras la experiencia positiva en América Central durante la década anterior²³⁶ y merced al nuevo dinamismo que han experimentado dichos procesos. Sin embargo, no todas las acciones comunitarias en dicho sector han tenido la misma eficacia; ésta varía, dependiendo de situación del propio proceso de integración regional y del instrumento utilizado. Así, en América Central, el proceso de integración corresponde con una necesidad política y social y contribuye a consolidar la pacificación de la región. La debilidad económica de dichos

²³³ Estas son droga y ciudad, la conservación de los contextos históricos urbanos, democracia en la ciudad, la ciudad como promotora del desarrollo económico, políticas sociales urbanas, medio ambiente urbano, gestión y control de la urbanización y control de la movilidad urbana.

²³⁴ DNR Evaluation de la Cooperation regionale de la CE en Amerique Latine, Development Researcher's Network, Bruselas, 1999, pp. 77.

²³⁵ *Ibid*, p. 57.

países hace imprescindible una ayuda externa para dinamizar el crecimiento, creando sinergías interregionales y en conjunto el nivel de resultados obtenidos es positivo.²³⁷ También es satisfactoria la experiencia con el Cono Sur y especialmente con el MERCOSUR con los cuales predominan programas de intercambio recíproco. La experiencia más negativa se da en el Cono Sur donde una excesiva concentración en el ámbito institucional condujo a la inercia burocrática provocada por las dificultades políticas y económicas del propio proceso de integración.

En cuanto a los instrumentos, el estudio los agrupa en cuatro categorías: los horizontales, los interinstitucionales, los interestatales y la coordinación regional.²³⁸ Los primeros se refieren a las redes de cooperación horizontal entre actores de la sociedad civil, ya mencionados que se valoran muy positivamente. Los segundos se refieren a la relación entre instituciones regionales análogas para resolver problemas comunes, compartiendo los recursos. Estos se consideran instrumentos de gran potencial, pero que dependen de la implicación real de los órganos correspondientes. La cooperación interestatal, a través de instituciones de integración subregional ha sido más irregular. Mientras en América Central ha funcionado bien en una buena parte de programas debido a su capacidad de implicar a los actores políticos y económicos, en la Comunidad andina han tropezado con el distanciamiento de las autoridades nacionales. Con MERCOSUR se observa la mayor potencialidad para traspasar la experiencia europea y al tiempo aprender a trabajar con una estructura compleja similar a la Comisión. La coordinación regional es una forma mucho más simple que liga proyectos nacionales con objetivos comunes y que por su carácter flexible puede adecuarse fácilmente a la coordinación con otros donantes.

En conjunto, la cooperación regional, con ser uno de los campos prioritarios de la política comunitaria en América Latina y ser un ámbito en el que se muestran más claramente las ventajas comparativas frente a otros donantes, adolece de las carencias de la cooperación de la CE en general. La primera y principal ha sido la falta de programación estratégica que se traduce en una falta de objetivos globales cuantificables, la ausencia de estudios previos adecuados y la incapacidad de adaptación a las peculiaridades locales o regionales. Estas mismas carencias quedaron reflejadas en el estudio de síntesis de la evaluación independiente que se realizó sobre el conjunto de la cooperación de la UE a los países de

²³⁶ *Ibid*, p. 31.

²³⁷ *Ibid*, p. 62.

América Latina y Asia.²³⁹ Así, la principal debilidad señalada era la ausencia de estrategias regionales y nacionales y de programación a largo plazo que condicionaba unas decisiones individuales *ad hoc*, desvinculadas de la política nacional. Solo a partir del reglamento 443/92 comenzaron a introducirse los programas estratégicos nacionales para los países ALA con los que se introducía un marco de planificación a tres años. Sin embargo, además de la insuficiencia temporal de dichas previsiones los primeros programas carecieron de unidad metodológica y tampoco existen evidencias de su adecuación a los objetivos de desarrollo del país receptor.²⁴⁰

Como se señaló, las nuevas propuestas de la Comisión tratan de corregir las principales debilidades expuestas, además de mejorar la gestión y la transparencia de la política comunitaria. Tras las recientes revisiones parece inminente una reformulación de los instrumentos que incorpore los principios asociativos de la comunicación de marzo de 1999²⁴¹ y al tiempo introduzca las necesarias mejoras en la gestión. El diseño de un modelo abierto y participativo para la elaboración de la planificación regional y nacional será uno de los aspectos claves para impulsar las iniciativas hacia una mayor coordinación y complementariedad con las acciones de otros donantes y su inserción en la estrategia local de desarrollo.

²³⁸ *Ibid*, p. 52.

²³⁹ S.I.M., Evaluation of EU Development Aid to ALA States, Servicio Común Relex, 15 de marzo de 1999, pp. 59.

²⁴⁰ *Ibid*, p. 7.

²⁴¹ Véase *supra*, punto 7.3.1. a).

CAPITULO 8

COORDINACIÓN INTERNA EN LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO ESPAÑOLA CON AMÉRICA LATINA

La aprobación de la ley 23/98 de cooperación internacional para el desarrollo en julio de 1998 abrió un nuevo periodo en la política de cooperación española con el que se trataba de poner fin al carácter provisional y fragmentario con el que venía siendo practicada.¹ Pero es evidente que la sola existencia de una norma no basta para consumar un cambio efectivo en la elaboración, gestión y operatividad de la ayuda, pues precisa de un posterior desarrollo y una voluntad política que impulse su evolución, guiada por una noción clara de los objetivos a alcanzar. Con el fin de ser aprobada con un amplio consenso, la ley dejó vacíos e interrogantes abiertos que debían resolverse *a posteriori* y así los aspectos más conflictivos han resurgido a la hora de concretar el mandato legal en disposiciones operativas.

La ley se estructuró en seis capítulos: el primero establece su alcance y principios directores, los objetivos y las prioridades; el segundo se refiere a la planificación y los diferentes instrumentos y modalidades; el tercero acomete la atribución de competencias entre los órganos principales; el cuarto se dedica a los recursos materiales; el quinto al personal y el sexto a la cooperación no gubernamental y al voluntariado. En este apartado de la investigación se tratarán estos contenidos, así como su desarrollo posterior y las derivaciones conexas, siguiendo el esquema sobre los ámbitos de coordinación interna elaborado en el capítulo primero para el estudio comparado de los países del CAD.

¹ GRASA, R., p. 10, «Síntesis y conclusiones del foro de debate», en La Ley de Cooperación un año después: el Plan director plurianual. Actas del foro de Debate del 9-10 de junio de 1999, Fundación «La Caixa», Barcelona, 1999, pp. 55.

Antes de entrar en materia, conviene señalar que el artículo primero recoge una definición amplia de lo que se entiende por cooperación internacional para el desarrollo a efectos de la aplicación de la ley, configurándola como aquellas actividades destinadas a impulsar el progreso económico y social y contribuir a la erradicación de la pobreza, poniendo especial énfasis en la defensa y protección de los derechos humanos, las necesidades básicas, la protección del medio ambiente y la atención a los países y capas de población más pobres. Esta noción se extiende tanto a la ayuda realizada directamente por la Administración, como a través de organismos internacionales u ONG y se afirma que todas las aportaciones consideradas como cooperación para el desarrollo deberán cumplir los requisitos establecidos por el CAD. Con ello se establece de forma unilateral una vinculación jurídica a las recomendaciones adoptadas en el seno de dicha instancia intergubernamental, aunque parece dudoso que las definiciones y normas del CAD deban aplicarse a la cooperación «no gubernamental», ya que se trata de un órgano cuya función es perfeccionar las políticas bilaterales.

Los principios de la futura política de cooperación española están recogidos en el artículo 2 y enunciados de forma sintética son:

- Reconocimiento del ser humano como protagonista de la política de cooperación.
- Defensa y promoción de los derechos humanos, la paz, la democracia y la igualdad de sexos sin discriminación por raza o religión.
- Promoción del desarrollo humano sostenible con igualdad de género, aplicando el principio de corresponsabilidad entre Estados y potenciando la coherencia de políticas.²
- Fomento de un crecimiento económico duradero, sostenible y acompañado de una redistribución equitativa.
- Respeto de los compromisos adoptados en las organizaciones internacionales.

² Probablemente hubiese resultado más clara una subdivisión de este principio en dos, dada la heterogeneidad de sus componentes.

Con estos pronunciamientos, la base ideológica de la cooperación para el desarrollo española se actualizó incorporando los aspectos más relevantes del nuevo discurso sobre las estrategias del desarrollo, aunque lo hiciera de una forma un tanto desordenada, por el método de suma y sigue, mediante declaraciones genéricas entre las cuales no se prioriza. La falta de precisión se extiende a los instrumentos, definidos en los artículos 9 a 13. Estos mencionan únicamente cuatro instrumentos a través de los cuales se pone en marcha la política española de cooperación: la cooperación técnica, la cooperación económica y financiera, la ayuda humanitaria y la educación para el desarrollo. Solo se habla de programas en la definición de cooperación técnica y no en la económica y financiera, cuando es justamente esta última la más adecuada para la ayuda por programas.³ En efecto, la ayuda alimentaria se reduce a la emergencia y la cooperación cultural queda limitada a educación para el desarrollo. También sorprende que tras haber adoptado una noción de cooperación tan amplia en el artículo 1, se descuide después toda referencia entre los instrumentos a la cooperación descentralizada y la realizada a través de ONGD. Se opta por tratar estas dos modalidades por separado (capítulo III, órganos competentes y capítulo IV, participación social) poniendo así más énfasis en su dimensión de actores autónomos, que en su función específica dentro del conjunto de actividades de cooperación.

Estas apreciaciones críticas no obstan para reconocer que el rango legal de la norma que nos ocupa constituye, de por sí, un valioso instrumento para afianzar la exigibilidad pública de los objetivos, principios y procedimientos establecidos, mérito que queda enervado a causa de falta de concreción. Ésta se deja a un desarrollo posterior en el que, por vez primera, se otorga al órgano legislativo una destacada intervención en la programación y control. Precisamente, ése es el primer aspecto que se analizará en el

³ Ello delata la concepción reduccionista de la ayuda programa como un simple conjunto de proyectos. Véase el punto II de la introducción.

próximo apartado sobre los instrumentos de coordinación interna en el ámbito de la planificación.

Ya se adelantó en anteriores capítulos que la descoordinación era una característica generalizada a todos los niveles en la política de cooperación internacional española. Esta deficiencia había sido repetidamente señalada por los sucesivos informes del CAD y por un buen número de analistas como uno de los principales escollos para el establecimiento de una política de cooperación digna de tal nombre, en sustitución del conjunto de acciones dispersas que venían realizándose. La ley 23/98 introduce cambios en la buena dirección que necesariamente transformarán el actual panorama, aunque su alcance real dependerá, como siempre, de la voluntad política del gobierno encargado de aplicarla.

8.1. Coordinación interna en el ámbito de la planificación

En el ámbito de la planificación es donde la ley introduce claramente substanciales mejoras respecto a la situación anterior. Hasta el momento la cooperación española ha carecido de cualquier intento de planificación global, salvo que se quiera aplicar dicha calificación al PACI, documento que, en realidad, no pasaba de una mera enumeración de elementos desagregados.⁴ El capítulo II de la ley se inicia con el artículo 8, que instaura con carácter preceptivo la elaboración de un plan director cuadrienal en el que se concretarán las líneas generales, objetivos y prioridades, así como los recursos presupuestarios indicativos para su consecución. Al plan se incorporarán, desarrollándolo, documentos específicos para cada uno de los sectores, zonas geográficas y países seleccionados como preferentes. A su vez el plan director y los planes sectoriales o geográficos se concretarán en planes anuales. La ley también se ocupa de establecer los órganos que participan en la elaboración de dichos planes y el alcance de las disposiciones en ellos contenidos. Veamos que cambios implicará en el proceso de elaboración de políticas con respecto a la situación anterior.

8.1.1. Participación parlamentaria

Pese a no tener competencias específicas en materia de cooperación para el desarrollo, la actividad de las Cortes Generales tuvo cierta importancia en los orígenes de la AOD española. Como se vio en el capítulo 4, el informe del Senado de 1984 dio la primera llamada de atención sobre la necesidad de avanzar en el establecimiento de una política en dicha materia y, con posterioridad, a falta de otra base legislativa de mayor entidad, los sucesivos informes de ambas Cámaras constituyeron la única base programática disponible para completar las escasas líneas directrices de 1986. Se trataba de documentos muy genéricos, declaraciones de intenciones sin propuestas concretas, pero tuvieron el valor de presentar una diagnosis previa para la cual se recabó la opinión de

⁴ Ésta era una de las carencias básicas más patentes de la política de Cooperación española que, además, repercutía desfavorablemente en la dispersión y la falta de coordinación de todos los instrumentos.

diversos sectores sociales.⁵ Así pues, el órgano parlamentario no permaneció ajeno al devenir de la política de cooperación, pero al no existir un procedimiento reglado de participación sus intervenciones fueron intermitentes y dispersas en el tiempo. No obstante, se fue estableciendo la costumbre de que el Secretario de Estado para la cooperación presentara ante la Comisión de Exteriores el PACI y posteriormente los resultados del citado documento. En casos excepcionales, el propio Ministro de Exteriores compareció ante la cámara para exponer sus líneas de actuación. No habían debates generales ordinarios sobre una política de cooperación inexistente y tampoco los partidos de la oposición tenían un modelo alternativo.

El creciente interés de la opinión pública tras las movilizaciones del movimiento rehivindicativo a favor de dedicar un 0,7% del PIB a cooperación internacional para el desarrollo, mediante acampadas masivas y huelgas de hambre durante 1993 y 1994 así como los debates sobre el proyecto de ley de cooperación socialista, motivaron una mayor atención hacia dicha materia en los programas electorales de los partidos ante las elecciones de marzo de 1996.⁶ Varios de ellos contenían el objetivo del 0,7% y todos suscribieron el Pacto por la Solidaridad (propuesto por los movimientos sociales) en el que se prometía lograrlo en una legislatura. La mayoría hacían mención de la necesidad de adoptar medidas para cubrir el vacío que dejaba el fracasado intento de ley de cooperación, pero el contenido restante se limitaba a declaraciones de buena voluntad.⁷

Al comenzar la nueva legislatura, con el Partido Popular en el gobierno, se constituyó una Comisión de Cooperación no permanente en el Congreso de los Diputados⁸ encargada de discutir el proyecto de ley de cooperación presentado por el gobierno antes de ser enviado al Pleno. El proceso de elaboración generó mayor atención en los partidos y dos de ellos, PSOE y IU, llegaron a presentar propuestas alternativas que no

⁵ Especialmente en el informe del Senado de 1994 participaron un buen número de expertos, miembros de ONG, la patronal, los sindicatos y otras entidades sociales.

⁶ Un resumen de las propuestas de las principales fuerzas políticas se recoge en INTERMÓN, p. 49, La Realidad de la Ayuda 1999/2000, Barcelona, 1999, pp. 144.

prosperaron. Aunque las maniobras del partido gubernamental en el Senado para introducir cambios de última hora⁹ enturbiaron el proceso de aprobación de la ley, lo cierto es que, al final, se aprobó con un amplio consenso y la opinión favorable de todas las fuerzas políticas.

Con la entrada en vigor de la ley el órgano parlamentario quedó reforzado. Uno de los artículos más celebrados es él que recoge la participación del Congreso de los Diputados. Este órgano parlamentario deberá aprobar cada cuatro años el plan director plurianual que le someta el gobierno y debatirá anualmente la política planteada por el gobierno. Asimismo, se establece la constitución de una comisión permanente de cooperación encargada de recibir información periódica del Gobierno sobre el cumplimiento de los programas y su evaluación. Con ello, el legislativo, además de insertarse en el proceso de la planificación estratégica, refuerza su función de control sobre la política gubernamental.

Junto a esta participación en el ámbito de la planificación general la Comisión de Cooperación y el Pleno del Congreso se ocuparon durante la pasada legislatura de temas conexos que afectan al desarrollo de los PVD. Así, en 1997 se aprobó una proposición no de ley a favor de la transparencia del comercio de armas y en 1998 se aprobó una ley de prohibición de fabricación, exportación, almacenamiento y comercialización de minas antipersona. También suscitaron debates la participación de la cooperación española en Bosnia, en Ruanda, en Kosovo o en la crisis humanitaria de Centroamérica, entre otros asuntos de actualidad. Además, se creó una subcomisión de derechos humanos en la Comisión de Exteriores del Congreso y una subcomisión sobre la Deuda Externa en la Comisión de Economía del Senado.

⁷ El programa con mayor grado de concreción fue el de CiU, y el de menor, el del partido socialista, que estaba todavía en funciones de gobierno.

⁸ Hasta entonces se ocupaba de dichos asuntos la Comisión de Exteriores.

⁹ Véase capítulo 5.

Todo ello ha dinamizado el debate interno de los partidos mediante el cual se busca generar un conjunto de opiniones coherente que les permita dar una respuesta inmediata ante los acontecimientos. Sin embargo, en la actualidad el conocimiento de los temas de cooperación para el desarrollo de los parlamentarios españoles se limita todavía a un reducido número de «expertos». La ampliación de la Comisión de Cooperación (ahora ya permanente) a 40 miembros, así como los futuros debates sobre los documentos de planificación y control sin duda contribuirán a incrementar el interés sobre dichos temas de la clase política española, lo que constituye un primer paso, imprescindible, para hacer posible la inclusión de las consideraciones sobre el impacto de otras políticas internas o externas sobre los PVD en el conjunto de las deliberaciones parlamentarias, tal y como reclama el principio de coherencia de políticas.

8.1.2. Jerarquía administrativa

Como se vio, la cooperación para el desarrollo nació en España alrededor de dos polos; los créditos FAD situados en el Ministerio de Economía y Hacienda y la cooperación técnica y cultural realizada en su mayor parte por el Ministerio de Exteriores, pero con participación de otros ministerios. Esta estructura emparenta el modelo español con el último de los seis que se mencionaban en el capítulo 2,¹⁰ es decir el más disgregado y, por ello, con más problemas de coordinación. Como órgano encargado de supervisar la gestión de toda la ayuda y su coordinación se constituyó la SECIPI con rango de Secretaría de Estado bajo la tutela del Ministerio de Asuntos Exteriores. Este órgano contaba con una oficina especializada, la OPE, para elaborar el único documento existente de planificación, el PACI. Sin embargo, su aprobación correspondía al Consejo de Ministros tras su paso por la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (CICI), en la que estaban y están representados doce ministerios bajo la presidencia del secretario de Estado de cooperación. Éste también participa en la CIFAD, pero esta vez bajo la presidencia de la Secretaría de Estado de Comercio.

¹⁰ Capítulo 2, punto 2.2.2.

La sustitución de este modelo por otro basado en la unidad de dirección de la cooperación fue uno de los debates principales durante la elaboración de la ley. Desde algunos sectores se llegó a proponer la creación de un ministerio autónomo de cooperación, pero la corriente mayoritaria apostaba por situar la dirección bajo la competencia del ministerio de Asuntos Exteriores.¹¹ Esta postura encajaba con la solución que han adoptado la mayoría de donantes, pero además, dada la escasa entidad de la política de cooperación española en el conjunto de políticas gubernamentales, parecía razonable situarla en un ministerio fuerte, capaz de hacer frente a las presiones de Economía en vez de un ministerio débil de nueva planta. La pugna se mantuvo hasta el último momento y creó tensiones incluso en el seno del ejecutivo. Como resultado, la ley no acabó de definir un cambio de modelo y se consolidó el esquema disgregado, aunque introduciendo algún nuevo mecanismo de articulación.

Así, el capítulo III establece como órganos rectores al Congreso de los Diputados, el Gobierno, el Ministro de Asuntos Exteriores, otros ministros y la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, una cantidad de órganos a todas luces excesiva para resolver el problema de ausencia de una unidad de dirección clara. Corresponde al gobierno (artículo 17) la definición y dirección de la política española de cooperación mediante la aprobación del plan director y los planes anuales que le propone el Ministerio de Exteriores, los cuales posteriormente pasan a ser dictaminados por el Congreso. Al Ministerio de Exteriores se le atribuye la dirección de la política de cooperación y la coordinación de los demás órganos de la Administración General del Estado que realicen actuaciones en dicha materia (artículo 17). Éstas funciones las ejercerá a través de la SECIPI, la cual, por delegación, coordinará la política de cooperación y asistirá en la formulación y ejecución, asumiendo la programación, dirección y seguimiento consiguiente (artículo 19).

¹¹ Si *a priori* resultaba difícil la renuncia por parte del Ministerio de Economía a su autonomía en cuanto a la cooperación reembolsable, convencer a dos ministerios para renunciar a favor de un tercero de nueva creación se hacía una empresa imposible.

La intervención de los demás ministerios, teóricamente se limita a «la ejecución de programas, proyectos y acciones dentro del ámbito de sus competencias».¹² Parece pues que su papel se corresponde más con el de los órganos ejecutivos,¹³ que con el de los órganos rectores. Sin embargo, es cierto que la acción de los otros ministerios va más allá de la mera ejecución, ya que participan en dos órganos colegiados determinantes para la elaboración de la política de cooperación; la CICI y el Consejo de Ministros. Ambos deben aprobar el plan director y los planes anuales y el rechazo de alguna de dichas instancias paraliza su puesta en marcha. Esto no es una mera especulación, pues ha sucedido ya con ocasión de la propuesta del primer plan director elaborado por la SECIPI, que ha sido bloqueada por obstrucción del Ministerio de Economía.

La CICI aparece en el texto de la ley como un órgano de coordinación técnica interdepartamental en materia de cooperación (artículo 24), pero su trascendencia es mucho mayor, ya que debe aprobar las propuestas de planificación aportadas por el Ministerio de Exteriores antes de que lleguen al gobierno. A través de dicha comisión y del Consejo de ministros los otros ministerios mantienen su parcela de poder como órganos rectores y no solo gestores. Como resultado, la política de cooperación seguirá siendo objeto de presiones por parte de otros departamentos y particularmente del Ministerio de Economía y Comercio que ostenta la vicepresidencia de la CICI a través del Secretario de Estado de Comercio, Turismo y de la Pequeña y Mediana Empresa, además de estar representado por dos vocalías más.¹⁴

Al rosario de órganos y organismos que debe atravesar la primera propuesta de planificación elaborada por Exteriores,¹⁵ el Ministerio de Economía agregó la obligación de su paso por la Comisión delegada del Gobierno para asuntos económicos, donde

¹² Así reza el artículo 18.

¹³ Entre los cuales se menciona únicamente la AECI y las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC).

¹⁴ Según la composición establecida por el art. 3 del RD 23/2000 de 14 de enero sobre competencias, funciones, composición y organización de la Comisión interministerial de Cooperación Internacional, BOE núm. 13, 15 de enero de 2000.

¹⁵ La elaboración corresponde a la OPE, después debe pasar por el Consejo de Cooperación y el Consejo interterritorial para llegar a la CICI la cual, antes de pasarla al Consejo de Ministros, la envía a la Comisión de subsecretarios. Una vez aprobada por el Gobierno debe pasar al trámite de dictamen parlamentario.

paralizó el proceso de aprobación del primer proyecto de Plan director, aduciendo incompatibilidad con las medidas de estabilización presupuestaria general. Esta es una muestra de como actitudes obstruccionistas y trabas burocráticas pueden vulnerar el sentido de unas disposiciones legales poco precisas.¹⁶ Como conclusión, a pesar de que nominalmente la ley fortalece el papel de la SECIPI como órgano rector, en la práctica se ha mantenido una estructura de toma decisiones descentralizada, aunque con dos polos de concentración, el MAE y el Ministerio de Economía. Con ello pervive una dualidad de dirección, pero además sometida a las presiones de dos ministerios. Así pues, pocos progresos pueden apreciarse en el establecimiento de un sistema jerarquizado de dirección.

8.1.3. Coherencia de políticas

Para una política de cooperación internacional como la española, incapaz hasta hoy de lograr la coordinación de todos los instrumentos que la componen, parece ilusoria la pretensión de extender sus objetivos al resto de políticas que se proyectan en las relaciones con los PVD. Sin embargo, la ley da un salto adelante y recoge el principio de coherencia; el artículo 4 establece que «los principios y objetivos señalados en los artículos anteriores informarán todas las políticas que apliquen las Administraciones Públicas en el marco de sus competencias y que pueden afectar a los países en desarrollo». Tal y como está enunciado, parece que dicho principio solo se aplicará respecto a los principios y objetivos contenidos en la ley y no se extiende a los derivados del plan director y los anuales que se limitan a la planificar la política de cooperación (artículo 8). Esta interpretación se refuerza por el hecho de que el mandato de coherencia solo se recoge de forma limitada en otros dos artículos de la ley; el artículo 6.1. haciendo referencia a las políticas comunitarias y el artículo 23 en el cual se recoge entre las funciones del Consejo Interterritorial la de garantizar la coherencia y complementariedad de las acciones de cooperación de todas las Administraciones públicas; centrales, periféricas, autonómicas y locales.

¹⁶ En el informe de INTERMÓN, 1999, *op. cit.*, p. 36, también se denuncia el papel desleal del Ministerio de Economía que «se abroga de unas funciones que, por ley, no le corresponden».

Incluso una interpretación tan limitada necesita para hacerse efectiva de mecanismos adecuados para su aplicación y de momento no se han creado los instrumentos apropiados. Dicha función no se cuenta entre los objetivos de la CICI, ni tampoco del Consejo de cooperación, aunque el gobierno podría encomendarles la elaboración de informes y propuestas al respecto.¹⁷ En cualquier caso, antes de poder analizar las contradicciones entre la política de cooperación y otras políticas con relación a los PVD, es necesario conocer los objetivos a medio y largo plazo establecidos para la cooperación para el desarrollo española, lo cual no será realidad hasta la elaboración definitiva del plan director y los planes sectoriales. Es una premisa sin la cual no se puede avanzar mucho en la aplicación del principio de coherencia.

No obstante, sí se puede empezar a tomar en consideración la interacción de otras políticas en las relaciones de cooperación con PVD ya desde el momento de definir las prioridades sectoriales y geográficas de la política de cooperación. Estas vinculaciones son especialmente evidentes en referencia a las políticas financieras y comerciales o de seguridad, como se ha puesto de relieve en las recientes mociones parlamentarias sobre los temas de deuda externa o comercio de armas. En ausencia de mecanismos más específicos, la labor del Parlamento, como principal órgano de control político, es fundamental a la hora de aplicar el principio de coherencia, una labor que viene reforzada por su carácter de órgano legislativo. La atribución constitucional de la dirección de la política exterior al gobierno no obsta para que las Cortes vean por el cumplimiento de un principio que goza de cobertura legal.

Una de las tareas previas al ejercicio de control del principio de coherencia es la elaboración de información veraz y completa de los efectos de las diferentes políticas sobre los PVD. Existen muy pocos estudios fidedignos y hay una patente falta de transparencia con relación a determinadas políticas que afectan a grupos de presión internos muy influyentes. Tampoco son desdeñables los efectos que la aplicación del principio podría

¹⁷ Es una posibilidad abierta según la nueva regulación establecida por el RD 21/2000 de 14 de enero, BOE núm. 13,

tener en sectores sociales y económicos en crisis dentro del país, como ocurre en algunos sectores agrícolas y pesqueros. Es poco probable que los objetivos de la política de cooperación al desarrollo puedan imponerse a otras políticas ministeriales con grandes implicaciones económicas internas, pero no es impensable la introducción de criterios de desarrollo en la elaboración de dichas políticas. Para ello se podría seguir el ejemplo de otros países, en los que se permite la participación de los responsables de cooperación en las instancias de elaboración de determinadas políticas y especialmente la política comercial y financiera.

8.1.4. Programación geográfica y sectorial

Desde sus inicios, la cooperación española estableció una prioridad hacia la región latinoamericana a la que ha destinado entre el 40–50 por ciento de la cooperación bilateral. Dado el predominio de la cooperación reembolsable durante toda la década de los ochenta y mitad de los noventa, la cooperación española se centró en países de renta media del área latinoamericana. Al quedar éstos excluidos de ese tipo de ayuda, tras los acuerdos del paquete Helsinki de 1991 auspiciado por la OCDE, los créditos concesionales se dirigieron hacia otras zonas elegibles capaces de absorberlos, como el norte de África y el sudeste asiático (con China e Indonesia a la cabeza). La cooperación técnica, que nunca ha superado el 20% del total, ha estado dispersa entre más de un centenar de países, sin que existiera hasta hace muy poco ningún plan país. El resto de modalidades como emergencia y alimentaria no eran programadas y por tanto obedecían a criterios de oportunidad, aunque América Latina siempre fue prioritaria en las convocatorias de subvenciones a ONG.

La dispersión de la ayuda española y la falta de programación ha sido repetido objeto de crítica, tanto del CAD como por expertos nacionales, así como su orientación a países de

renta media.¹⁸ La ley consagra como zonas prioritarias Latinoamérica, Norte de África y Oriente Medio (artículo 6), zonas en las que no predominan los países más pobres, aunque se agregan como preferentes a otros países de menor desarrollo con los que España mantenga especiales vínculos de carácter histórico y cultural (entre los cuales podemos incluir Guinea Ecuatorial y Filipinas). Sin embargo, el artículo 5 menciona una especial atención a los países de menor desarrollo económico y social.

Como ha sido oportunamente señalado, existe una cierta incompatibilidad entre la orientación geográfica hacia zonas de desarrollo intermedio y el enfoque hacia los países más pobres, por lo cual se hace necesario corregir en cierta medida la orientación regional.¹⁹ La primera propuesta del plan director fue más innovadora que la ley y trata de concentrar y reorientar la mayor parte de la ayuda española hacia los países menos avanzados, que se encuentran mayoritariamente en el África subsahariana.²⁰ Para ello proponía un modelo híbrido que conjugue los intereses estratégicos de la proyección exterior española con el criterio de la necesidad relativa del país receptor. Así, como criterios para la elección de los principales destinatarios se establecen cuatro puntos:

- El menor nivel de desarrollo del receptor, como factor prioritario.
- El compromiso del receptor en el establecimiento y mantenimiento de políticas adecuadas de transformación social y reforma económica (condicionalidad económica y social).
- La ventaja comparada y la mayor eficacia de las acciones en dicho país producto de la experiencia anterior o la existencia de vínculos y canales de comunicación fluidos.
- Áreas preferentes de la política exterior española.

¹⁸ ALONSO, J. A., (director), Estrategia para la Cooperación Española, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1999, pp. 452. En este estudio de base, que sirvió para la elaboración de la primera propuesta de plan director, se presenta una valoración sobre el grado de dispersión que muestra un progresivo incremento del problema, p. 90 y ss.

¹⁹ ALONSO, J. A., (director), 1999, *op. cit.*, p. 94.

²⁰ La primera propuesta siguió bastante fielmente las propuestas del estudio de base elaborado por J. A. Alonso. Sin embargo, a ésta le han seguido dos propuestas posteriores y aun falta la negociación en el Parlamento por lo que es muy previsible que en el documento final hayan cambios imposibles de prever.

De la interacción de estos factores se quiere establecer una graduación de preferencias entre los países programa o prioritarios, los países en conflicto y rehabilitación, para acciones específicas intensivas y el resto de países, en los que solo se puede dar una acción limitada. Para América Latina eso se traduce en la elección de nueve países programa²¹ de un total de 26. A ellos se añade una mención específica a Colombia, en apoyo de un proceso de solución de su conflicto interno, y a Cuba, para identificar áreas comunes de interés para las instituciones y los pueblos.²² Teniendo en cuenta que el plan preveía que un 70% de la ayuda bilateral localizable se debería destinar a los países programa y que además se destinará un 16,4% del total bilateral a los PMA, parece difícil que América Latina pueda mantener su cuota del 50% del total en reparto geográfico actual. Para compensarlo se pone especial énfasis en la cooperación regional a través de los programas al proceso de cooperación de las Conferencias Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno a través de mecanismos de concertación plurinacional.

En cuanto a la distribución sectorial, la ley de cooperación centra la finalidad principal de erradicación de la pobreza en cinco objetivos recogidos en el artículo 3.²³ Dichos objetivos se concretan en la selección de las prioridades sectoriales enunciadas en el artículo 7:

- Servicios sociales básicos.
- Infraestructuras y desarrollo de la base productiva.
- Protección de los derechos humanos, igualdad de géneros y defensa de los grupos más vulnerables.
- Fortalecimiento de las estructuras democráticas y las instituciones de la sociedad civil.

²¹ Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana.

²² Pp. 29-30 de la propuesta del primer Plan Director de la Cooperación española 1999-2002, Cooperación para el Desarrollo: una responsabilidad compartida, SECIPI, marzo de 1999.

²³ 1) Fomentar el crecimiento económico con un reparto equitativo de la riqueza favoreciendo la sostenibilidad, la mejora del nivel de vida de los más desfavorecidos, la participación democrática y la protección de los derechos humanos. 2) Contribuir al equilibrio en las relaciones internacionales para promover un marco de estabilidad y seguridad garante de la paz. 3) Atender situaciones de emergencia. 4) Favorecer la interacción y consolidación de régimenes democráticos. 5) Impulso de las relaciones políticas, económicas y culturales.

- Fomento de la cultura, defendiendo el desarrollo de la identidad local y favoreciendo el acceso universal a los servicios culturales.
- Desarrollo de la investigación científica y tecnológica.

Estos sectores, deliberadamente amplios, como corresponden a una norma de carácter general y vocación de perdurabilidad, ya incorporaban algunas tendencias que venían apuntándose en los últimos años; como una mayor atención a los sectores sociales y los derechos humanos en detrimento del dominio de los aspectos económicos de infraestructura y sectores productivos que dominaron etapas anteriores.²⁴ Sin embargo, el Plan director es el encargado de concretar sectores más específicos que conduzcan a una progresiva concentración de los recursos en un número reducido de sectores con respecto a las cuales se pueda establecer estrategias a medio y largo plazo, hasta ahora inexistentes. Para la elección de las prioridades el estudio de base al Plan director proponía tres criterios:²⁵

- Los activos y conocimientos acumulados en los últimos decenios por el propio proceso de desarrollo vivido en España, tanto en aspectos políticos como económicos.
- La experiencia reciente de la política de cooperación española en la medida en que ha generado buenas prácticas en ámbitos específicos.
- Reforzar el contenido social de las prioridades sectoriales en línea con los acuerdos concertados en los foros multilaterales en los que España participa.

Dichas reflexiones dieron lugar a proposiciones concretas que fueron recogidas en la primera propuesta del plan director.²⁶ En éste se distingue entre tres orientaciones transversales que deben contemplarse efectivamente en todas las acciones de cooperación, y otras seis áreas prioritarias específicas. El trío de orientaciones básicas son: la lucha contra la pobreza, la promoción de la igualdad entre hombre y mujer y la sostenibilidad

²⁴ ALONSO, A. J., (director), 1999, *op. cit.*, p. 81, señala que esta evolución es fruto tanto de la reducción y reorientación de los créditos FAD, como de una voluntad deliberada de adaptar la composición de la ayuda bilateral española a los parámetros del CAD.

²⁵ *Ibid.*, p. 86.

medioambiental. Con ello se recogen tres componentes fundamentales del concepto de desarrollo humano sostenible que, procedente de los organismos onusianos, se ha extendido al conjunto de la comunidad donante. Las prioridades sectoriales propiamente dichas son: la cobertura de las necesidades básicas; la inversión en el ser humano (educación y cultura); el desarrollo de infraestructura y del tejido económico; el fortalecimiento de la sociedad civil, las instituciones y el buen gobierno; la defensa del medio ambiente; prevención de conflictos y procesos de paz. Según la primera propuesta del plan director, a estos sectores debería destinarse un 95% de la ayuda bilateral sectorializable de manera que se refuerce un compromiso estratégico más selectivo y de largo plazo. Más en concreto, la propuesta prevé que un 25% de dicha ayuda bilateral sectorializable se dirija a las necesidades básicas.²⁷ Para el resto de sectores se prevén también unos porcentajes orientativas en función de los diferentes escenarios presupuestarios posibles, que están aun en fase de aprobación definitiva por el Gobierno.

Naturalmente, para que estos porcentajes tengan una dimensión realmente estratégica es necesario que se elaboren documentos de programación sectorial que den una consistencia al conjunto de acciones que se realicen en cada campo. Por el momento, los únicos sectores que cuentan con unas orientaciones específicas, aunque parciales, son el de medio ambiente, con el programa Araucaria y, en parte, el de inversión en el ser humano, con la Estrategia española de cooperación con los pueblos Indígenas. Ambos están centrados en América Latina, que continúa siendo el referente de la política de cooperación en cuanto a contenidos, y son difíciles de trasladar automáticamente a otras regiones. No obstante, las experiencias que puedan extraerse de los resultados obtenidos y las dificultades encontrados podrán ser valiosas para la futura programación estratégica en otros sectores y regiones.

Para reforzar la orientación sectorial de la política de cooperación española, se ha defendido la necesidad de transformar la actual estructura del principal órgano ejecutivo de

²⁶ SECIPI, 1999, *op. cit.*, p. 26 y 27.

la ayuda no reembolsable, la AECI, de forma que la actual división geográfica se transforme en sectorial.²⁸ Esta postura es contraria a la tendencia de las reformas realizadas por las agencias nórdicas que han procedido a reestructurar las áreas sectoriales bajo direcciones geográficas que garantizan una mayor coherencia y coordinación de la política dirigida a un determinado país o área geográfica. No obstante, sí resulta imprescindible introducir subunidades sectoriales especializadas de carácter transversal en todos los sectores prioritarios y, muy especialmente en las orientaciones básicas. Precisamente el último informe del CAD criticaba la ausencia de una unidad específica de medio ambiente.²⁹

En referencia a las cuestiones de género, el mismo informe observa los esfuerzos realizados, creando un grupo de trabajo sobre la mujer que coordina la información sobre el tema y apoya la formación.³⁰ Pero tan solo existía una persona gestionando directamente el programa sobre «Mujer en el Desarrollo», destinado a promover las actividades referentes a la mujer en la AECI. Posteriormente la OPE tradujo al castellano las directrices de CAD en materia de género, lo cual, pese a ser un excelente instrumento para dar a conocer las buenas prácticas, no puede subsanar la ausencia de una política estratégica propia. La actual unidad de género está situada en el Gabinete técnico³¹ y su función principal es coordinar e informar sobre las cuestiones y los programas de género en los que participa la Administración, de forma bilateral o junto a otros organismos internacionales. Desde 1997 se elabora un informe anual, aunque se reconoce³² que no es exhaustivo ya que la introducción de las cuestiones de género sigue diferente «ritmo» en los diferentes organismos que intervienen en las acciones de cooperación.³³ La experiencia más notable hasta ahora es el programa piloto sobre la introducción de las cuestiones de género que se ha realizado en Guatemala; una experta sobre la materia ha revisado el

²⁷ Que además debería suponer al menos un 18,5% del total bilateral.

²⁸ INTERMÓN, p. 27, Propuestas para la reforma de la Agencia Española de Cooperación Internacional, Madrid, junio 1999, pp. 35.

²⁹ OCDE-CAD, España, 1998, p. 22, en aquel momento solo una persona se dedicaba a ese aspecto.

³⁰ Formado por representantes de la SECIPI, la AECI y el Instituto español de la Mujer.

³¹ Fue creada en 1997 y sigue con una sola experta.

³² SECIPI, La Agencia Española de Cooperación Internacional y la Igualdad de Género en la Ayuda Oficial al Desarrollo, Informe 1999, AECI, 2000, pp. 178.

tratamiento que se le da al tema en todos los proyectos y posteriormente se han establecido vinculaciones con todas las instituciones locales que trabajan en dicho campo para realizar proyectos conjuntos. Aunque no hay una evaluación a fondo, la experiencia se considera positiva y se quiere trasladar a otros países. El primer paso es la recopilación de información sobre la situación en cada país a través de las OTC³⁴ que permita una programación específica.

La urgencia por elaborar programas sectoriales, junto a la carencia de recursos y capacidades propios, ha propiciado que la OPE recurra a instituciones y expertos externos. Este es un realista ejercicio de modestia que, además, fomenta la absorción de conocimientos acumulados en otras instancias. Sin embargo, para la correcta integración y aplicación efectiva de las políticas delineadas será imprescindible incrementar la preparación y participación de las personas e instituciones encargadas de gestionarlas en la misma Administración. Esto implica un mayor reclutamiento de expertos en sustitución de funcionarios generalistas, un esfuerzo en la formación del personal y mayor estabilidad en la plantilla.

En principio, las orientaciones geográficas y sectoriales recogidas en la ley y el plan director son aplicables a todos los órganos de la Administración del Estado encargados de gestionar la AOD. Ésto comprende los programas realizados por otros ministerios, incluido el de Economía y Comercio. Sin embargo, la nueva legislación no parece haber hecho mella en la práctica habitual de éste último, ya que la Subdirección General de Fomento Financiero de la Exportación, haciendo balance de la actividad del FAD durante el año 1999 concluía afirmando que se habían cumplido satisfactoriamente los objetivos básicos: «se ha ampliado la base de países receptores (pasando de 19 a 40) y se mantiene la diversidad de sectores beneficiados».³⁵ Es justamente la política contraria a la

³³ *Ibid*, p. 1.

³⁴ En Perú se ha nombrado también una coordinadora de género y se envió a una becaria para identificar el tratamiento del tema en todos los proyectos.

³⁵ Subdirección General de Fomento a la Exportación, 2000, *op. cit.*, p. 8.

concentración que propone el plan director y una muestra más de falta de sintonía entre los dos ministerios con mayor responsabilidad en materia de cooperación para el desarrollo.

8.1.5. Función consultiva.

Como ya se reseñó, en 1996 se creó el primer Consejo consultivo de cooperación para el desarrollo como respuesta a las presiones y movilizaciones ciudadanas encabezadas por el movimiento del 0,7%. Se trataba de un Consejo con una gran presencia de la Administración en el que ésta, a pesar de que las decisiones no eran vinculantes, se aseguraba un peso determinante en la votación. En la sección tercera de la ley, que se dedica a los órganos consultivos y de coordinación, se retoma el Consejo de cooperación al desarrollo. Éste se define como un órgano consultivo en el que participará la Administración junto a una representación social amplia, aunque su concreción queda para su posterior definición reglamentaria.

Sus funciones básicas consisten en informar sobre la primera propuesta de plan Anual y los resultados del documento de seguimiento respectivo, así como dictaminar previamente todos anteproyectos de la ley y disposiciones generales de materias concernientes a la cooperación para el desarrollo, todo lo cual comunicarán a la comisión parlamentaria del Congreso. Nada se dice sobre su capacidad de iniciativa, pero sí se señala que será dotado de los recursos necesarios para poder cumplir sus objetivos a cargo del presupuesto de la SECIPI. Tampoco se sabe cuales son los mencionados objetivos, ya que en la ley sólo se le atribuyen funciones y queda indefinida su naturaleza respecto al carácter primordialmente consultivo o asesor.

El RD 21/2000 de 14 de enero³⁶ sobre competencias, funciones, composición y organización del Consejo de cooperación para el desarrollo vino a completar la parca regulación de la ley. En la composición que establece el artículo 3, la Administración sólo participa con voz, pero sin voto, mediante la presencia del Secretario General de la AECI,

³⁶ BOE, núm. 13 de 15 de enero 2000.

el Director de la OPE y un director general del Ministerio de Economía.³⁷ Así pues, las decisiones se toman exclusivamente por los representantes de la sociedad civil³⁸ lo cual refuerza su autonomía. Por la composición restringida, la escasa presencia de la administración y la ausencia de otras fuerzas políticas podemos afirmar que en el nuevo consejo predominan la función asesora frente a la consultiva,³⁹ punto avalado por la gran representación que se atribuye a los expertos.⁴⁰ Un requisito adicional e inédito es la exigencia de una participación equilibrada de hombres y mujeres entre los 21 miembros que integran el Consejo.

Además de las funciones que ya le atribuía la ley, el decreto otorga al Consejo cierta capacidad de iniciativa, permitiéndole hacer llegar al Gobierno las sugerencias y otras propuestas relativas a la cooperación para el desarrollo que considere oportunas (artículo 2), además de poder realizar otras funciones que le encomiende el Gobierno. La ley establece un plazo máximo de dos meses para la emisión de los informes preceptivos, con lo cual se evita la posibilidad de un bloqueo del proceso legislativo. El consejo puede constituir comisiones de trabajo permanentes o *ad hoc* para tratar determinados temas, la comisión más activa en la actualidad es la de legislación y en ella se han creado subcomisiones para los desarrollos normativos específicos en curso como el estatuto del cooperante.

No se establece una secretaría ni un presupuesto propio, sino que se financiará con cargo al presupuesto ordinario de la SECIPI. Tampoco se dice nada acerca de la publicidad de las decisiones, dictámenes o propuestas del Consejo. Hasta ahora han sido publicadas todas las opiniones aprobadas, incluyendo los votos particulares de sus miembros y es de suponer

³⁷ La presencia de estos altos cargos de la Administración fue reclamada por las ONG que consideraban que sin ellos se perdía capacidad de interlocución e intercambio.

³⁸ Seis representantes de las ONGD, dos representantes sindicales, dos de la patronal, uno de la universidad, otro por asociaciones de derechos humanos y ocho expertos. El mandato es de tres años y renovable por períodos de igual duración. Salvo los expertos, el resto de vocales pueden ser sustituidos por suplentes en caso de ausencia justificada y pueden ser cesados a petición del grupo que los propuso.

³⁹ Así lo hizo notar el Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica en su comparecencia ante la Comisión de Cooperación internacional del Congreso de los Diputados el 10 de noviembre de 1999, p. 10, Diario de Sesiones del Congreso, núm. 796, año 1999.

que continuará siendo así, pero hubiese sido aconsejable regularlo normativamente. Por el momento, se puede afirmar que las opiniones o propuestas formuladas por el consejo han sido razonablemente contempladas en los aspectos normativos y mucho menos eficaces en las cuestiones financieras, en las cuales han sido siempre más exigentes que las propuestas gubernamentales. En el futuro próximo, la mayor presencia del grupo de expertos precisará de una adecuada elección, ya que es justamente en este grupo donde se dio una participación más irregular, con ausencias reiteradas y deficiente aportación por parte de alguno de sus miembros.⁴¹ El estímulo a la participación y la aportación es un aspecto que podría regularse en el reglamento interno del ha de dotarse el propio consejo.

⁴⁰ Uno de ellos ha de ser experto en cuestiones de Género y Desarrollo, pero no se mencionan el resto de prioridades sectoriales.

⁴¹ No es una actitud que se puede extender a la mayoría, pero sí a una parte.

8.2. Coordinación interna en el ámbito de la dirección ejecutiva

Si en el apartado anterior las reformas recientes han introducido mejoras sobre la situación de partida, en el terreno de la dirección ejecutiva los avances son mucho menos notables y en algunos aspectos la nueva legislación puede interpretarse como un serio revés para una futura evolución favorable. Así, por ejemplo, la confirmación legal de la dispersión en la ejecución entre una pluralidad de Ministerios, sin establecer límites, no hace más que frustrar las expectativas de instaurar un sistema más racional de gestión. Tampoco la actual regulación ha aclarado o simplificado el uso de los diferentes mecanismos de cooperación e instrumentos financieros sino que, más bien, ha introducido confusión. Quedan además numerosos interrogantes que deberán resolverse mediante una regulación posterior que sufre demora.

8.2.1. Unidad/Pluralidad de ejecución

En la sección cuarta de la ley 23/98 se mencionan únicamente dos órganos ejecutivos: la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC). El primero de ellos se define como un organismo autónomo adscrito al MAE a través de la SECIPI y su función es la gestión política de cooperación (artículo 25), sin perjuicio de las competencias asignadas a otros ministerios, que no son pocas en algunos casos. Al margen de un párrafo dedicado al personal, no se hacen más precisiones sobre la agencia sino que se remite a su estatuto, el cual está sometido a la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. De la Agencia dependen funcionalmente las OTC (artículo 26), aunque orgánicamente están bajo la dirección del jefe de la misión diplomática.

No se hace mención de ningún otro órgano de gestión; sin embargo, el artículo 18 otorga a los demás ministerios la responsabilidad de ejecución en su ámbito competencial, con lo cual se mantiene una estructura desagregada, aunque a partir de ahora expresamente sometida a la coordinación a través de los órganos que establece la ley. Por otra parte el artículo 28, uno de los de más difícil interpretación de toda la Ley,

recoge las modalidades de cooperación bilateral. Según este precepto, la ayuda bilateral se financia con cargo a dos fuentes: los recursos gestionados por el MAE y los gestionados por el Ministerio de Economía y Hacienda. Los procedentes del MAE están vinculados a la ejecución de programas y proyectos de desarrollo social básico y se instrumentan como:

- Dotación para microcréditos y créditos rotatorios dirigidos a los grupos más vulnerables y a proyectos de desarrollo social básico.
- Donaciones.
- Instrumentos previstos en los apartados a), c) y d) del artículo 9, es decir, cooperación técnica, ayuda humanitaria y educación para el desarrollo.

Parece lógico que estos tres últimos «instrumentos» han de financiarse a través de donaciones por lo que resulta confusa, a la par que innecesaria, su inclusión en este punto al mismo nivel que los anteriormente mencionados. Por su parte, se establece que el Ministerio de Economía gestionará los créditos concesionales en los términos internacionales vigentes en materia de crédito a la exportación con apoyo oficial. Ahora bien, cuando estos créditos estén «específicamente destinados a mejorar las condiciones de vida de los sectores más necesitados de la población» los recursos se gestionarán de forma conjunta entre los dos ministerios (Economía y Exteriores) a través de un futuro órgano mixto. Así pues, de la interpretación del párrafo que hemos citado literalmente (entrecomillado) dependerá la gestión por uno sólo o por los dos ministerios. Teniendo en cuenta que la normativa de la OCDE restringe los créditos concesionales a aquellos destinados a necesidades básicas y que el párrafo tercero señala que todos los recursos destinados a cooperación deben atenerse a los principios, objetivos y prioridades de la ley entre los cuales destaca la reducción de la pobreza, habrá que hilar muy fino para establecer la distinción entre unos y otros.

Con este sistema nos encontramos con que la gestión de los créditos seguirá tres procedimientos diferentes según de qué modalidad se trate: unos, los microcréditos,

gestionados por el MAE; otros, por Economía y unos terceros por ambos ministerios conjuntamente. Esta situación, lejos de contribuir a la coordinación de los diferentes instrumentos, tal y como propone en el último párrafo, introduce mayor complejidad y dispersión en su gestión. Por otra parte, según el RD 24/2000 que regula el Fondo de concesión de microcréditos⁴² establece como agente financiero al ICO, adscrito al Ministerio de Economía y Comercio, el cual se encarga de realizar el análisis financiero de la operación y de formalizar los convenios de microcrédito. Además, un representante del ICO y otro de la Dirección General de Política Comercial e Inversiones Exteriores participan en el Comité ejecutivo encargado de establecer los requisitos definitorios de las microempresas, las prioridades geográficas y sectoriales, la dotación anual y la aprobación previa de las operaciones, así como la asistencia técnica complementaria que se considere necesaria. Eso sí, las propuestas son presentados por el órgano gestor, la AECI, que es la encargada de la identificación en colaboración con la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales y a ambos órganos corresponde la ejecución, seguimiento e inspección de las operaciones.

No se mencionan, ni entre los recursos del Ministerio de Economía, ni entre los del MAE, las operaciones de deuda externa. Si la condonación se considera como una donación, el responsable de la gestión debería ser Exteriores, sin embargo en la actualidad es el Ministerio de Economía el que participa en los Foros internacionales de renegociación de la deuda donde se deciden los países elegibles y, en la práctica gestiona todo lo relacionado con los créditos. Pero, en el caso de que la deuda se convierta en ayuda destinada a desarrollo social básico deberá participar también Exteriores, pues es el órgano competente para gestionar este tipo de ayuda que debiera incluirse en el plan de cooperación concertado con el país receptor.⁴³

⁴² RD 24/2000 de 14 de enero, BOE, 15 de enero 2000.

⁴³ Sin embargo, como se verá en el próximo capítulo, el Ministerio de Economía no participa en las comisiones mixtas de los acuerdos de cooperación y mantiene sus propios cauces de diálogo.

De los recursos que ejecutan otros ministerios nada se dice. Según la literalidad de este artículo deberían ser gestionados por el MAE, lo cual es del todo improbable ya que hasta ahora cada ministerio ha gestionado su propio presupuesto y, dado que se mantienen sus competencias de ejecución, continuarán haciéndolo y aplicando sus propios mecanismos de gestión. Por tanto, se mantiene un modelo de ejecución descentralizada en una pluralidad de ministerios, pero a la hora de designar los órganos de gestión se obvia y se deja en la más absoluta indeterminación su vinculación con la agencia ejecutora principal. Aunque se haya establecido una unidad de programación en favor de la SECIPI, los problemas de coordinación seguirán mientras no se establezca un sistema de gestión homogéneo para todas las unidades de ejecución. Tal y como están repartidas las competencias en la actualidad, el órgano más apropiado para tratar dichas cuestiones es el órgano de coordinación técnica, la CICI, cuyas limitaciones se tratarán en el siguiente apartado.

Centrándonos ya en la AECI, como principal órgano ejecutor, una de las primeras cuestiones surgidas tras la aprobación de la ley fue la necesidad de proceder a su reforma con el fin de dotarla de una mayor flexibilidad de funcionamiento, liberándola de algunas trabas burocráticas características del Derecho Administrativo y poco acordes con la gestión de la política de cooperación para el desarrollo. Los puntos más necesitados de reforma son los relacionados con la gestión presupuestaria y la contratación laboral, que se tratarán en apartados específicos, pero ambos tropiezan con la letra de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE).⁴⁴

Ésta sólo contempla dos tipos de órganos adscritos: el actual, como Organismo autónomo o el de Entidad Pública Empresarial (EPE) y ninguno encaja con las necesidades de la Agencia.⁴⁵ La segunda de las posibilidades mencionadas es la aconsejada por el reciente

⁴⁴ 6/1997 de 14 de abril, BOE, núm. 90 de 15 de abril de 1997.

⁴⁵ INTERMÓN, 1999, Propuesta ..., *op. cit.*, p. 23.

estudio de INTERMÓN, ya que la permite actuar sometida al derecho privado.⁴⁶ Sin embargo reconoce que existen inconvenientes, el mayor de ellos que la AECA no vende bienes y servicios con los que pueda financiarse tal y como se demanda a los EPE, sino que se financia con cargo a los recursos del Estado. Así las cosas, creemos que es mejor no forzar una figura concebida para entidades de titularidad pública, pero con carácter mercantil. Sería preferible mantener su estatuto actual de Organismo autónomo, aunque introduciendo flexibilidad en la contratación y la gestión presupuestaria, utilizando al máximo los mecanismos que preve la legislación general.⁴⁷ Una mayor descentralización en la ejecución también podría contribuir a ampliar el margen de maniobra.

8.2.2. Coordinación interministerial

Durante la discusión de la ley, una de las manzanas de la discordia fue el artículo 19, que establece las competencias de coordinación de la SECIPI. Según la redacción final, la Secretaría de Estado ejercerá, por delegación del ministro, la coordinación de la política de cooperación. Este texto, que había sido consensuado por el gobierno y sus socios nacionalistas en el Congreso, fue enmendado en el Senado por presiones del Ministro de Economía, que alegaba su inconstitucionalidad a causa de la delegación de funciones. Finalmente, tras las consultas pertinentes, CiU volvió al texto original del Congreso, junto a la mayoría de la oposición, pues la delegación de funciones es perfectamente compatible con la carta magna. Con ello se dota a la SECIPI de una base legal para ejercer la misión de cohesionar todas las acciones de cooperación de la Administración, aunque los instrumentos para hacerla efectiva no están claramente designados.

El órgano principal a través del cual realizar dichas funciones es la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (CICI). De ésta la ley sólo dice que es un

⁴⁶ *Ibid*, p. 24.

⁴⁷ El artículo señala que «la ley de creación podrá establecer excepcionalmente peculiaridades del régimen del personal del organismo en materias de ofertas de empleo, sistemas de acceso, adscripción y provisión de puestos y régimen de movilidad de su personal». Por su parte, el artículo 50 señala que «el régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y de control financiero de los organismos autónomos será el establecido en la Ley General Presupuestaria», lo cual permite también introducir ciertas adaptaciones particulares.

órgano de coordinación técnica⁴⁸ y que debe aprobar el plan director, el plan anual y conocer los documentos de seguimiento y evaluación. Esta precariedad en la definición de su composición, funciones y objetivos es una de las carencias más flagrantes, ya que se supone que éste es un órgano fundamental para el funcionamiento coordinado de todas las actividades de cooperación ejecutadas por una docena de ministerios. Es además un órgano en el que deberían fundirse las dos comisiones interministeriales que existen hasta ahora (CICI y CIFAD), aunque persiste una indefinición al respecto ya que, como se mencionó en el artículo 28, se hace referencia a la creación de un nuevo órgano encargado de gestionar los créditos concesionales destinados a cubrir necesidades básicas en el que participarán los ministerios de Economía y de Asuntos Exteriores.⁴⁹

Como se adelantó, la composición y funciones de la CICI han sido desarrolladas en el RD 23/2000 de 14 de enero.⁵⁰ El decreto repite que se trata de un órgano de coordinación técnica, pero vuelve a atribuirle funciones más cercanas a la programación general que a la coordinación de la gestión. La comisión estará presidida por el Secretario de Estado para la cooperación y contará con la presencia de otros seis representantes del Ministerio de Exteriores.⁵¹ Ostentará la vicepresidencia el Secretario de Estado de Comercio y Turismo, por ahora situado en el Ministerio de Economía y participarán dos representantes más de dicho ministerio con categoría de director general. Este mismo rango deberán tener los representantes únicos de cada uno de los demás ministerios con presencia en el Consejo.⁵²

El pleno de la comisión se reunirá al menos dos veces al año, aunque puede reunirse más, pero parece claro que no se presenta como un órgano de coordinación permanente.

⁴⁸ Sabemos que la coordinación política corresponde a la SECIPI, pero no cómo va a ejercerla.

⁴⁹ Según la disposición transitoria segunda esta función la asumía temporalmente la CIFAD, que se mantenía de momento.

⁵⁰ BOE, núm. 13 de 15 de enero de 2000.

⁵¹ El Secretario General de la AECI, los directores generales del ICI y el ICMAMPD, el director general para asuntos políticos y para las Naciones Unidas, el director general de Relaciones económicas internacionales y el subdirector general jefe de la Oficina de Planificaciones y Evaluación.

Entre sesiones se ocupará del seguimiento de los acuerdos una comisión permanente presidida por el jefe de la OPE, dos representantes de la SECIPI y dos de la Secretaría del Estado de Comercio y Turismo y de la pequeña y mediana empresa, pero puede requerirse la presencia de otros ministerios. Esta comisión se reunirá al menos una vez cada tres meses y siempre que sea convocada por su presidente. Así pues, no es tan permanente como su nombre indica, pero pueden crearse grupos de trabajo para cuestiones específicas. La CICI está adscrita al MAE, se financia con cargo al presupuesto de la SECIPI y se rige por las normas aplicables de la ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común. Esta es toda la regulación contenida en los siete artículos que componen el RD.

Junto a la CICI y la CIFAD convive otra comisión específica, la comisión interministerial para coordinar Planes de Ayuda Humanitaria en el Exterior que se creó mediante el RD 810/1999 de 14 de mayo.⁵³ Ésta sí es una comisión de carácter ejecutivo que tiene como funciones proponer, impulsar y coordinar las actividades de los diferentes ministerios en situaciones de emergencia y canalizar la colaboración con Comunidades Autónomas y corporaciones locales.⁵⁴ También se le atribuyen funciones de seguimiento y evaluación de las actividades realizadas. El decreto no establece quien ostentará la presidencia de la Comisión y la remite a una posterior decisión del Consejo de Ministros que la designará de entre sus miembros.⁵⁵ El MAE participa en la composición con el Secretario de Estado para la Cooperación y para Iberoamérica, el Subsecretario y el Secretario General de la AECI. Economía cuenta con el Secretario de Estado de Comercio y Turismo, el Subsecretario y el director general de Presupuestos. Los demás ministerios enviarán representantes con categoría de Secretario General.

⁵² Administraciones Públicas; Agricultura, Pesca y Alimentación; Defensa; Educación y Cultura; Fomento; Industria y energía; Interior; Justicia; Medio Ambiente; Sanidad y Consumo; Trabajo y Asuntos Sociales.

⁵³ BOE, núm. 17 de 17 de mayo de 1999.

⁵⁴ Éstas no están presentes en la comisión, ni tampoco las ONG que son las principales ejecutoras de este tipo de ayuda.

⁵⁵ En la práctica la ha presidido el Vicepresidente del Gobierno, es decir, el ministro de Economía y Hacienda.

Si comparamos con la CICI observamos dos diferencias en cuanto a su composición; mayor presencia del ministerio de Economía, con la incorporación del director general de presupuestos y mayor rango de los representantes de los demás ministerios. Surgen preguntas: ¿Era necesario crear un nuevo órgano para incorporar al director de presupuestos? ¿No bastaba la convocatoria de una reunión extraordinaria de la CICI que requiriérese su presencia? ¿Es más importante la ayuda de emergencia (aproximadamente un 2% del total de los recursos de cooperación) que el conjunto de la planificación de la AOD? ¿Por qué no se atribuye la presidencia a Exteriores si la comisión está adscrita a dicho ministerio? Si de lo que se trata es de coordinar, ¿por qué no participan otros actores implicados en la ayuda de emergencia? Al final persiste una sospecha: ¿No se trata de una nueva fórmula de erosionar el liderazgo de la gestión del Ministerio de Exteriores en favor de Economía?

En total contabilizamos cuatro órganos de coordinación interministerial, dependiendo del tipo de instrumentos; cooperación técnica (CICI), cooperación financiera (CIFAD), cooperación financiera con fines sociales (un órgano aun sin concretar) y ayuda humanitaria (Comisión de Ayuda Humanitaria). Parecen demasiados, pero además, el artículo 23 de la ley 23/98 incorpora otro órgano de coordinación: el Consejo Interterritorial mediante el cual se trata de fomentar la coordinación, concertación y colaboración de las acciones de cooperación internacional de la Administración central y la de las Comunidades Autónomas y los entes locales, es decir, la denominada cooperación descentralizada. Como objetivo la ley le atribuye: la coherencia y complementariedad de las acciones de toda la administración, la mejora de la eficacia y eficiencia de las acciones, respetando los respectivos ámbitos competenciales y la participación de todas las administraciones en la planificación plurianual y anual. La composición y el funcionamiento se dejaron para el posterior desarrollo reglamentario que se concretó en el RD 22/2000 de 14 de enero, descrito en un apartado posterior.⁵⁶

⁵⁶ BOE, núm. 13 de 15 de enero de 2000, véase el apartado e) de este mismo punto.

8.2.3. Gestión presupuestaria

Como se mencionó, el documento básico de gestión de política de cooperación internacional española ha venido siendo el Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI). Este documento debía ser aprobado por la CICI tres meses antes del periodo anual planificado y contenía las previsiones de gastos destinados a proyectos de cooperación elaboradas por cada ministerio. Sin embargo, muy pocas veces el PACI llegó a ser presentado al Consejo de Ministros antes de iniciar el año programado y, frecuentemente, la elaboración se demoraba hasta mediados del año que debía prever.⁵⁷ Aun así, el documento de seguimiento, elaborado una vez terminado el ejercicio, acostumbraba a presentar diferencias significativas entre previsiones y realizaciones finales. Así, el último informe del CAD señalaba lo «inusual» de la discrepancia del presupuesto inicial de la AEI y el ejecutado⁵⁸ a lo cual se suman las importantes oscilaciones que también ha experimentado el FAD, todo lo cual era una muestra más de la falta de rigor en la planificación y de una tendencia errática en la gestión.

Las previsiones de cada ministerio tienen su reflejo en la propuesta de Presupuestos Generales que deben aprobar las Cortes Generales, pero se trata de partidas dispersas en numerosos conceptos a lo largo de diferentes ministerios. No existe un apartado específico que recoga el conjunto o la parte más significativa de los gastos de cooperación. Esta situación debía quedar corregida mediante la aplicación de la disposición adicional primera de la ley de cooperación, la cual encarga al gobierno elaborar un informe en el que se «recoja de manera integrada los créditos de los distintos Ministerios y Organismos Públicos destinados a financiar programas de Ayuda Oficial al Desarrollo» que acompañe a los Presupuestos Generales. En los dos ejercicios presupuestarios posteriores a la ley el anexo se ha elaborado con cierto retraso, provocando las protestas de la oposición.⁵⁹ Una

⁵⁷ El caso más anómalo es el del PACI 1999 que debía cerrar la serie y que no ha sido publicado hasta marzo de 2000, dos meses después de finalizar su periodo de aplicación.

⁵⁸ OCDE-CAD, *España*, 1998, *op. cit.*, p. 14, señala como en 1995 la ejecución fue de un 79% y en 1996 de un 87%. Según los datos publicados por la agencia en 1998, el porcentaje subió al 96,9%.

⁵⁹ En la pregunta del Señor Fuentes Gallardo (Grupo socialista del Congreso) sobre las razones del incumplimiento de la disposición adicional primera de la ley de Cooperación, Diario de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo, sesión 10 de noviembre de 1999, éste

vez más, la dispersión en la gestión y la ausencia de planificación dificulta la previsión de los gastos, siquiera unos meses antes de su ejecución.

Las previsiones presupuestarias son anuales y por tanto, si no se utilizan durante el ejercicio se anulan; no pueden traspasarse al año siguiente ni las partidas no reembolsables gestionados por los diversos ministerios, ni los créditos que administra el Instituto de Crédito Oficial (ICO) del Ministerio de Economía y Hacienda. El artículo 61.2 del RD 1091/1988 de 23 de septiembre por el cual se aprobó el texto refundido de la ley General Presupuestaria permitió incluir compromisos de financiación a programas y proyectos de cooperación para el desarrollo que se extienden a un ejercicio posterior, pero sólo a condición de que la ejecución se inicie dentro del periodo consignado.⁶⁰

La ley prevé que la elaboración del Plan estratégico plurianual contenga una planificación del escenario presupuestario a medio plazo (cuatro años). Sin embargo no se trata de compromisos firmes ni se pueden considerar como asignaciones presupuestarias. Éstas se hacen sólo a través de los Presupuestos Generales aprobados por el Parlamento y siguen teniendo un alcance anual. Una técnica de flexibilización a la que recurrió el último gobierno socialista fue la de los créditos ampliables que permitían sobreponer las previsiones establecidas para la subvención a organizaciones no gubernamentales, pero manteniendo el periodo presupuestario anual. De esta forma, si no se utilizaban durante el ejercicio se anulaban.

En principio, los fondos atribuidos a cada Ministerio no son trasladables a otro. En cuanto al trasvase entre diferentes instrumentos dentro del mismo órgano gestor, es necesario acudir a un procedimiento de transferencia de créditos en el que debe incluirse un informe favorable de la intervención delegada y la autorización del Ministro. Si el importe que se desea transferir es cuantioso debe aprobarlo el Ministerio de Economía. En caso de ayuda

reprochaba que al enviar el anexo después de cerrado el periodo de enmiendas a los presupuestos se entorpecía la labor de los parlamentarios.

⁶⁰ Esta posibilidad queda reflejada de nuevo en la disposición adicional primera de la Ley de Cooperación.

de emergencia, dicho ministro puede autorizar un incremento de hasta el 2% de su presupuesto,⁶¹ en otro caso, el crédito extraordinario deberá ser aprobado por el Gobierno. Sin embargo, hasta ahora, al no existir una planificación estricta, el margen de discrecionalidad era amplio, como demuestran las discrepancias entre previsiones y realizaciones que han venido produciéndose, incluso respecto a la ayuda programable.⁶² De esta manera, las convocatorias extraordinarias para ayuda humanitaria suelen traducirse en recortes de la partida de programas y proyectos, la cual, como se dijo, sufre sistemáticamente una merma en las realizaciones sobre las previsiones.

La mayor planificación que define la Ley de cooperación tendría que repercutir en una mayor previsibilidad, pero deberá ir acompañada de mecanismos de flexibilización que permitan adaptar la gestión a las circunstancias sin variar los objetivos básicos. Ello exigirá, probablemente una mayor descentralización de las decisiones de financiación en favor de las oficinas externas, que en la actualidad, aunque participan a través de expedientes informativos, tienen muy restringida su facultad de resolución. Como todos los Organismos autónomos de la Administración del Estado, la AECI está sometida al procedimiento de control previo del gasto por parte de la intervención delegada establecido en el RD. 2188/95. Este sistema genera retrasos considerables y crea dificultades, sobre todo, a la hora de justificar los gastos realizados en el extranjero, notablemente en algunos países donde resulta difícil hacerse con los comprobantes requeridos. Por todo ello parecen pertinentes las propuestas a favor de sustituir el actual sistema por el de intervención previa limitada, contemplado en el artículo 95 del TRLGP, el cual permite una mayor movilidad entre capítulos presupuestarios.⁶³

8.2.4. Personal

La distribución de la gestión de la ayuda entre diversos departamentos de diferentes ministerios hace que el análisis del personal destinado a labores de cooperación sea

⁶¹ Artículo 64 del Texto Refundido de la ley General Presupuestaria, (TRLGP).

⁶² Programas y proyectos son la ayuda más programable ya que otras partidas como la ayuda de emergencia o alimentaria dependen de las necesidades sobrevenidas.

complejo, pues las circunstancias no son idénticas. En la mayoría de ministerios, donde la cooperación no es más que una actividad marginal, los programas se gestionan a tiempo parcial por el personal de cada área, sin que exista un método de reclutamiento o de formación específico. Son, fundamentalmente, funcionarios generalistas de la Administración y sólo excepcionalmente se recurre a contratados. Más abordable es el análisis del personal de los dos ministerios que gestionan la mayor parte del programa bilateral de cooperación; el MAE y el Ministerio de Economía y Comercio. Dentro de éste último, el órgano con más funciones en el ámbito de la cooperación es la Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y de la Pequeña y Mediana Empresa (SECT), la cual es responsable de los FAD, la gestión de la Deuda Externa y las contribuciones a las Instituciones Financieras Internacionales (IFI), incluido el Fondo Europeo de Desarrollo (FED).

En la sede de la SECT trabajan aproximadamente 55 funcionarios en labores de gestión de la ayuda⁶⁴ y además debe añadirse la dedicación parcial de algunos trabajadores de los departamentos regionales y de las oficinas económicas y comerciales de los países en desarrollo los cuales vigilan el cumplimiento de la cooperación reembolsable. La administración directa de los créditos la lleva a cabo una institución adscrita al mismo ministerio, el Instituto de Crédito Oficial (ICO), que dispone de 12 personas dedicadas al FAD. Así pues, todo el personal que gestiona la cooperación reembolsable procede del cuerpo general del ministerio de Economía, sin que reciba un adiestramiento específico en temas de cooperación. Por el contrario, normalmente debe compatibilizar las programas de ayuda con otras funciones completamente ajenas a los objetivos de cooperación.

Por su parte, en el Ministerio de Asuntos Exteriores una buena parte del personal dedicado a cooperación se agrupa en la SECIPI, con 120 funcionarios de los que sólo 20 trabajan a tiempo completo en cooperación al desarrollo, y la AECI con 712 personas,⁶⁵ a los que

⁶³ INTERMÓN, 1999, *Propuestas, op. cit.*, p. 4.

⁶⁴ Según el informe del CAD de 1998, OCDE-CAD, España, op. cit., p. 12.

⁶⁵ Fuente: la página web de la Agencia, www.aeci.es.

cabe añadir la dedicación parcial de algunos funcionarios de la Secretaría de Estado de Política Exterior y para la Unión Europea. Dejando aparte a la AECI, que es un organismo autónomo aunque sometido a Derecho Administrativo, el personal del MAE está compuesto básicamente por diplomáticos y sólo ocasionalmente cuenta con algunos especialistas contratados. El caso de la agencia es más plural. Actualmente en la sede de la AECI en Madrid hay 329 personas trabajando de las cuales 107, aproximadamente un 33% son personal contratado. En cambio, sobre el terreno de un total de 383, predomina el personal contratado⁶⁶ y dentro de éste el personal local.⁶⁷ Pero la mayoría de directivos, tanto en la sede como en las OTC son personal diplomático y esta proporción va aumentando a medida que se progresan en formación sobre cooperación del personal procedente del mencionado cuerpo. Esta tendencia a promover a los miembros de la carrera diplomática con preferencia al resto de personal funcionarial o contratado merma las perspectivas de promoción de éstos y puede repercutir en una carencia de incentivos.⁶⁸

Durante los primeros años, la falta de personal cualificado fue uno de los principales problemas para la expansión de la ayuda programada de la AECI. Todavía no es un problema resuelto, aunque se haya mejorado la situación a través de cursos y becas de formación para jóvenes en centros especializados y mediante estancias en Organismos Internacionales.⁶⁹ Sin embargo, la rotación del personal diplomático es aun muy importante ya que, hasta ahora, el programa de cooperación no ofrecía grandes expectativas de promoción profesional dada su escasa entidad. Éste es un obstáculo importante para conseguir una progresiva especialización de dicho personal. En cuanto al personal nacional contratado, buena parte proviene del mundo de la cooperación no gubernamental o de profesionales con experiencia en consultorías o con organizaciones internacionales, por tanto tienen una formación y experiencia bastante sólida. Sin embargo,

⁶⁶ Según la agencia apenas hay 5 funcionarios de carrera, todos ellos en Guinea Ecuatorial. Entre los 29 contratos de alta dirección, algunos proceden del cuerpo diplomático.

⁶⁷ 343 empleados en el extranjero son personal local.

⁶⁸ INTERMÓN, 1999, *Propuestas ...*, *op. cit.*, p. 21.

⁶⁹ Este es una actividad que viene financiando la AECI. Según la memoria de 1999, en dicho año 25 profesionales prestaron sus servicios en OI a los que se suman 19 jóvenes en prácticas y 62 voluntarios, p. 34, MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, *Memoria AECI 1999*, Madrid, 2000, pp. 259.

el régimen administrativo al que está sometida la Agencia restringe el recurso a personal laboral y frena las expectativas profesionales de este colectivo, pues los pone en una situación de precariedad.

Es por ello, que frecuentemente se plantea la necesidad de introducir mejoras que permitan incrementar el recurso al contrato laboral. Así, el capítulo V de la Ley de cooperación trata del personal al servicio de la cooperación donde se establece que podrá proceder de la función pública o bien tener estatuto laboral, tanto si realizan sus funciones en territorio nacional como en el exterior.⁷⁰ El personal en el exterior que ostente cargos directivos se regulará de acuerdo a lo previsto en el Estatuto de los trabajadores sobre las relaciones de carácter especial, del artículo 2.1. a). Pero, además, deberá cumplir con los requisitos establecidos en la convocatoria pública, en la cual se exigirá titulación universitaria o una gran experiencia en cooperación para el desarrollo. En cambio, el personal no directivo en el exterior puede, bien ser contratado acogiéndose al régimen jurídico local del lugar donde desempeñen sus funciones, o bien, si hay desplazamiento, mediante contrato sometido al régimen general del Estatuto de los trabajadores. En cualquiera de los casos anteriormente mencionados la ley se pronuncia en favor de fomentar la estabilidad del personal de la cooperación y establecerá las condiciones y plazos para el servicio en el exterior.⁷¹ A pesar de la amplitud con la que se pronuncia la ley, siguen vigentes normas restrictivas para la contratación laboral que provienen de la legislación para la Administración General del Estado.

Otra modalidad es la de la contratación de servicios externos para determinadas actividades. En materia de evaluación, la falta de experiencia de la propia administración ha determinado que las primeras evaluaciones *ex-post* se hallan encargado a agentes externos mediante un sistema de adjudicación pública. También en

⁷⁰ Artículo 29, lo cual no excluye la participación de objetores de conciencia y personal voluntario, que se regirá por la ley del voluntariado 6/1996 de 15 de enero.

⁷¹ Artículo 30.5.

el terreno de la programación se acudió a un grupo de expertos para la elaboración del primer borrador del plan director plurianual. Este sistema tiene la ventaja de aportar valor añadido externo a la gestión de la ayuda, pero puede conllevar dificultades a la hora asumir los resultados de actividades tan sensibles como las mencionadas, si no se articulan mecanismos de participación de la propia administración. En el caso de la subcontratación para la ejecución de proyectos específicos, está igualmente sometida a licitación pública en las mismas condiciones que el resto de la Administración.

En general, se puede decir que el número de personas participando en la gestión de la cooperación en su conjunto no es ni exiguo, ni excesivo; el mayor déficit es el de especialización.⁷² La mayoría del personal es generalista y buena parte sólo se dedica a la cooperación a tiempo parcial. Apenas existen unidades especializadas y los empleados en ellas son pocos y no siempre cuentan con la formación adecuada. Ello ocurre en materia de cooperación reembolsable, donde dominan los criterios comerciales sobre los de cooperación al desarrollo, pero también es patente en el área de planificación, donde el refuerzo de la OPE se presenta como una prioridad en lo inmediato⁷³ para una correcta edificación de la nueva programación plurianual.

8.2.5. Cooperación descentralizada

Según el balance del PACI de 1998, la cooperación descentralizada en España, es decir aquella que realizan CC.AA. y municipios, ascendió a más de 28 mil millones, un 13,5% del total de AOD, aproximadamente un 22% de la cooperación bilateral española.⁷⁴ Aunque la distribución de las partidas entre las diferentes comunidades y localidades es dispar (cuadros), hoy se puede afirmar que la cooperación descentralizada

⁷² GRASA, R., 1999, *op. cit.*, p. 51, Fundación *La Caixa*. Sin embargo, el informe del CAD observaba una sobredimensión en el personal del ICI consecuencia de la absorción de la Cooperación cultural pre-existente OCDE-CAD, 1998, *España*, *op. cit.*, p. 8.

⁷³ Así MONTOBIO, M., p. 88, en «Reflexiones en torno a las implicaciones y retos de la ley de Cooperación», *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, núm. 5, año 2000, pp. 77-89, que ocupó el cargo de Jefe de la OPE, señalaba la necesidad de «adecuación de las medidas de que dispone (una OPE con cuatro funcionarios y el apoyo del Gabinete del Secretario de Estado)».

⁷⁴ La cifra que ofrece el PACI 98 es de 28.143, de los cuales 15.285 corresponden a CC.AA. y el resto a entidades locales aunque hay que tener en cuenta que la recogida de datos sobre estas últimas no es de todo lo sistemático que debiera y probablemente la cifra final sea superior.

tiene en el Estado español uno de los países con mayor arraigo en el conjunto de donantes y así constaba en el último informe del CAD.⁷⁵ Sin embargo, el citado documento también señalaba el peligro de la excesiva dispersión y la necesidad de establecer mecanismos de coordinación entre las dispares fuentes de financiación destinadas a proyectos y programas de ayuda. Este riesgo se acentúa por el hecho de que la mayoría de los fondos se canalizan a través de convocatorias de subvenciones a ONGD, cada una de las cuales estableciendo sus propias normas y criterios.⁷⁶

Si en los primeros años el gobierno central fue remiso o simplemente distante respecto a las iniciativas de otras administraciones (digamos que remiso frente a las autonómicas y distante a respecto a las municipales), en los últimos tiempos se ha convertido en un impulsor de esa emergente fuente de recursos destinados a la AOD. Durante el debate de la Ley de cooperación los representantes del partido gubernamental defendieron la tesis de que, en un país con el nivel de descentralización política y administrativa como el que se da en España, las Comunidades y los ayuntamientos deberían aumentar el esfuerzo de su aportación a la AOD de forma proporcional a los presupuestos que manejan.⁷⁷ Si bien esta afirmación es discutible, por cuanto supone la dejación de una responsabilidad que corresponde al Estado, esta nueva visión ciertamente favorece la perspectiva de un fortalecimiento de la colaboración entre la administración central, la autonómica y las locales en materia de cooperación para el desarrollo.

Las actividades de cooperación de dichas entidades aparecen expresamente recogidas en la Ley de cooperación. Ésta parte de la base del principio unidad de acción del Estado en el exterior, aunque según el artículo 3, se aplicará «en el marco de las competencias de las distintas administraciones públicas.» Así, la ley, aunque regula fundamentalmente

⁷⁵ Éste señalaba el incremento de la cooperación descentralizada como «una de las tendencias más interesantes del programa de ayuda español», p. 10., OCDE-CAD, *España*, 1998, *op. cit.*

⁷⁶ GRASA, R., 1999, *op. cit.*, p. 53, Fundación *La Caixa*.

⁷⁷ Posteriormente, en una pregunta del parlamentario popular en el Congreso, señor Herrera Antonaya se defendía que si el objetivo era alcanzar el 0,7% de AOD sobre el PIB, las CC.AA. debían incrementar su actual aportación por 7. *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisión de Cooperación para el Desarrollo, 10 de noviembre de 1999, núm. 796, p. 23744.

la estructura institucional para la cooperación internacional de la administración central, se configura como un marco en el que tienen cabida el resto de iniciativas públicas, las cuales quedan expresamente sometidas a los principios y objetivos básicos contenidos en dicha norma, incluida el de coherencia de políticas.⁷⁸

La sección segunda del capítulo III, destinada a los órganos competentes en la formulación y ejecución de la política española de cooperación, se dedica a las Comunidades Autónomas y entidades locales en una única disposición. El artículo 20 señala que sus actividades deberán inspirarse en los principios, objetivos y prioridades del capítulo I, pero se ejercerán según el principio de autonomía presupuestaria y autorresponsabilidad, con respeto a las líneas directrices emanadas del Congreso a través del Plan plurianual. Nada se dice de su sometimiento a los planes anuales y sectoriales, ya que la remisión que se hace al artículo 15.1. no los incluye. Sin embargo, la deliberación y dictamen de los primeros en la comisión interterritorial refuerza los mecanismos de concertación. De esta manera, queda subsanada en parte la indeterminación de base legal en la que permanecían las políticas de cooperación de las CC.AA. y municipios, mediante un enunciado que mantiene el equilibrio entre la autonomía reclamada por los partidos nacionalistas y el principio de unidad que inspira el conjunto de la acción exterior del Estado.

Otro principio complementario recogido en la misma disposición es el de «colaboración entre Administraciones Pùblicas en cuanto al acceso y participación de la información y máximo aprovechamiento de los recursos públicos». En desarrollo de dicho principio, el artículo 23 estableció la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo como órgano consultivo de coordinación, concertación y colaboración entre administraciones públicas. Posteriormente, el RD 22/2000⁷⁹ de 14 de enero reguló las competencias, organización y funciones de la Comisión. El decreto repite los objetivos establecidos por la

⁷⁸ El artículo 4 recoge el principio de coherencia según el cual los principios y objetivos se aplican a todas las Administraciones públicas, lo cual incluye toda la central, pero también la autonómica y la local, siempre que su acción puede afectar a los países en vías de desarrollo.

ley: garantizar la coherencia y complementariedad, aumentar el grado de eficacia en la formulación y ejecución de los programas y participación en la elaboración del plan director y el plan anual. Esto se traduce en una serie de funciones:

- Dictaminar previamente el plan director y los planes anuales.
- Proponer la inclusión de proyectos conjuntos de varias administraciones.
- Promover acciones conjuntas de identificación, formulación y ejecución.
- Conocer y debatir los programas de cooperación autonómicos y locales, buscando la complementariedad.
- Seguimiento de la ejecución de los proyectos autonómicos y locales.
- Creación de una base de datos conjunta de programas y proyectos realizadas por todas las Administraciones del Estado.
- Emitir los informes y dictámenes sobre materias de su competencia que le solicite cualquier administración pública.

Junto a éstas actividades, el pleno puede decidir emprender cualquier otra iniciativa dentro de su ámbito competencial. Dicho pleno está presidido, en principio, por el Ministro de Asuntos Exteriores y tiene tres vicepresidentes que son el Secretario de Estado de Cooperación, un representante de CC.AA. y otro de entidades locales. Como vocales actúan dos representantes del Ministerio de Exteriores,⁸⁰ dos de Economía y Hacienda y dos de Administraciones Públicas, el resto de ministerios cuentan con un solo puesto.⁸¹

Todas las Autonomías, incluidas Ceuta y Melilla tienen un representante, mientras que las entidades locales deben escoger diecinueve a través de su órgano representativo de mayor implantación nacional, que es la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). Tendrán derecho a participar con voz, pero sin voto representantes adicionales de otras administraciones cuando se esté debatiendo asuntos que les conciernan de forma específica. El pleno se reúne al menos dos veces al año o cuando lo solicite su presidente por iniciativa propia o de un tercio de sus miembros. Entre sesiones plenarias la Comisión

⁷⁹ BOE, núm. 13, 15 de enero de 2000.

⁸⁰ Uno de ellos es el Secretario General de la AECI, otro el Jefe de la OPE.

⁸¹ Justicia Interior y Fomento, Educación y Cultura, Trabajo y Asuntos sociales, Industria y Energía, Agricultura, Pesca y Alimentación.

permanente⁸² podrá resolver cuestiones urgentes y velará por el cumplimiento de los acuerdos y la coordinación de los trabajos, pudiendo debatir y elevar propuestas al Pleno.

Cuando entre en funcionamiento la Comisión se verá hasta que punto se pueden establecer cauces de colaboración permanentes con carácter institucionalizado. Hasta ahora únicamente se han realizado acciones puntuales y algunas Comunidades Autónomas han sido refractarias a determinadas consignas lanzadas por la Administración.⁸³ Esto no obsta para que existan experiencias previas de colaboración; desde hace varios años la SECIPI ha convocado reuniones informales para intercambiar impresiones con las CC.AA. y también gozan de cierta tradición la firma de convenios marco de colaboración,⁸⁴ que tienen duración indefinida. Éstos no establecen obligaciones concretas, son una declaración de intenciones de la Administración central y la autonómica en las que se definen áreas geográficas y sectoriales comunes. Para concretarlo se recurre a la firma anual de un plan operativo en el cual ya sí se definen proyectos específicos y se determinan las obligaciones de cada parte.⁸⁵ A partir de la aprobación del plan director, estos acuerdos deberán adecuarse a las prioridades en el establecidas, pero atendiendo a las propias de cada Comunidad.

A la estela de la Ley de cooperación han surgido iniciativas autonómicas para regular su propia cooperación y así tratar de superar la desestructuración que caracterizaba sus actividades, divididas entre las subvenciones a ONGD y los proyectos realizados desde diversos departamentos. Así, en la Comunidad de Madrid se aprobó la primera ley autonómica de cooperación y el ejemplo ha cundido en Cataluña, Andalucía y País Vasco, que ya han iniciado el proceso de elaboración. En los textos que se conocen aparece recogido el principio de coherencia y complementariedad de la política de cooperación del

⁸² Presidida por el Secretario de Estado de Cooperación, se compone del Secretario general de la AECI, un representante de Economía y Hacienda y uno de otro ministerio, tres representantes de las CC.AA. y tres de entidades locales.

⁸³ Ocurrió, por ejemplo, cuando el gobierno adoptó en 1996 una postura restrictiva respecto a Cuba, disminuyendo los flujos de AOD, mientras la mayoría de CC.AA. mantuvo, y en algunos casos reforzaron, las ayudas a la isla.

⁸⁴ Ocho comunidades concluyeron este tipo de acuerdos; el primero fue en 1991 con la Comunidad de Madrid.

⁸⁵ Así lo expresaba el Secretario de Estado para la Cooperación en comparecencia ante la Comisión de Cooperación Internacional de 10 de noviembre de 1999, *op. cit.*, p. 23744.

Estado y las autonómicas, reforzando así el carácter unitario del conjunto aunque manteniendo la pluralidad y la diversidad, tanto en la elaboración como en la ejecución.

La situación de la cooperación de las entidades locales es más dispar. Los datos que se tienen de ésta proceden de una encuesta anual que desde 1991 realiza la FEMP a los municipios de más de 5.000 habitantes, merced a un convenio de cooperación con la AECI. A pesar de los esfuerzos realizados, los datos que presentan los informes hasta ahora publicados no son todo lo completos que deberían debido a la falta de respuesta de algunos municipios. Además, las informaciones ofrecidas son estrictamente numéricas y la clasificación sectorial o geográfica obedece a criterios variables y no homologables con la que se maneja en otras administraciones. Este es un aspecto en el que se hace urgente una reelaboración del sistema utilizado y una mejora en la cantidad y calidad de la información publicada. En 1994 la FEMP creó una sección de solidaridad internacional que cuenta con una secretaría técnica y una comisión permanente formada por diecinueve miembros, encargada de elaborar propuestas para impulsar la cooperación descentralizada. Dieciséis federaciones territoriales de municipios están asociadas a la FEMP,⁸⁶ pero las actividades conjuntas son muy escasas y se limitan a la organización de algunos seminarios o cursos de formación. Sin embargo, la propia FEMP reconoce que existen graves problemas de descoordinación y que no faltan casos de coincidencia de actuaciones de varios municipios españoles en un mismo lugar sin que se de vinculación alguna entre ellos.⁸⁷

Recientemente la FEMP ha firmado un convenio con la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA) para la coordinación de un «Programa de capacitación y fortalecimiento de las asociaciones» en parte financiado por la AECI. Dada la escasez de medios y personal de las que adolece la FEMP cabría preguntarse si es razonable extender sus actividades a la gestión de proyectos en el exterior antes que fortalecer su capacidad para la coordinación y fortalecimiento de la cooperación descentralizada en España. Puede

⁸⁶ Están ausentes la federación del País Vasco y una de las dos federaciones catalanas de municipios.

⁸⁷ FEMP, p. 68, La Cooperación descentralizada de los entes locales, Informe 1998-1999, AECI-FEMP, Madrid, 1999, pp. 94.

parecer que se trata, una vez más, de improvisar obedeciendo a propuestas externas o bien de buscar nuevas formulas de financiación para mantener una estructura deficitaria. Como se señala en un reciente informe sobre la cooperación descentralizada, este tipo de «expansión de las actividades de la FEMP puede provocar reacciones negativas entre los municipios».⁸⁸

Por otra parte, siguiendo el ejemplo del *Fons Català* creado en 1986, se han ido estableciendo otros fondos municipales⁸⁹ que tratan de agrupar parte de las aportaciones de pequeños y grandes municipios bajo un solo techo con el fin de maximizar el rendimiento de las aportaciones dispersas. Los fondos realizan proyectos propios, pero también contribuyen a la financiación de iniciativas municipales que necesitan fondos complementarios para un proyecto suyo. Junto a esta acción conjunta un gran número de municipios realiza otras actividades, la mayoría mediante convocatoria de subvenciones a ONGD en las que cada una establece sus propios criterios, prioridades y condiciones. La necesidad de dar homogeneidad a estas convocatorias llevó a la Coordinadora española de ONGD a hacer una propuesta de convocatoria modelo que pudiera servir de base a todas. Este proyecto está pendiente de discusión y será seguramente una de las primeras iniciativas que se presenten a la Comisión interterritorial.⁹⁰

Adicionalmente, la cooperación municipal realiza un sin número de actividades, a veces en el marco de un hermanamiento, otras ante una situación de emergencia o enfocándolas hacia la sensibilización de la población. Falta un estudio en profundidad de cual es la realidad de ese tipo de cooperación, de cómo se gestiona y sobre todo, falta una evaluación que permita conocer su impacto en las comunidades receptoras. Dado el volumen que ha alcanzado la cooperación municipal, se hace necesario realizar ese análisis conjunto a

⁸⁸ Capítulo V Estudios de Caso 1, «La Federación Española de Municipios y Provincias», pp. 27-31 en AIETI, La Cooperación Descentralizada para el Desarrollo Humano. La contribución española a un debate internacional. Madrid, 25 de febrero de 2000.

⁸⁹ En 1998 se constituyó la Confederación de Fondos Municipales de solidaridad que agrupa al *Fons Català*, el *Euskal Fondoia*, el *Fondo Gallego*, el *Fons Mallorquí*, el *Fons Menorquí* y el *Fons Valencià*.

⁹⁰ Coordinadora de ONGD-España, Propuesta de Homogeneización de criterios en la cooperación descentralizada, marzo 2000, pp. 48. Esta propuesta fue presentada en unas jornadas realizadas en Alcorcón el 14 y 15 de junio en

pesar de las dificultades que comporta debido a su dispersión. La labor deberá ir acompañada de una reflexión sobre cual es la función de dicha cooperación desde la perspectiva de una noción más amplia de cooperación descentralizada a la que todavía son ajena muchas de las administraciones públicas locales, con honrosas excepciones.

colaboración con la Confederación de fondos, sin embargo no parece haber sido acogida con entusiasmo por la FEMP.

8.3. Coordinación interna en el ámbito de gestión operativa

Toda la improvisación que ha caracterizado la política de cooperación española tiene su base, como se vio, en la ausencia de planificación, pero extiende sus efectos hasta la fase de ejecución. Sólo en tiempos recientes se dotó a los agentes ejecutivos de instrumentos adecuados para llevar a cabo su función; hasta 1994 no existía un modelo de metodología de proyectos y solo en 1997 se aprobó un método de evaluación. Estos dos datos bastan para comprender en qué situación se hallaban los gestores e imaginar las dificultades para extraer lecciones de circunstancias heterogéneas. Aunque se han introducido importantes mejoras, todavía hoy se carece de la información suficiente para hacer una valoración representativa de la experiencia, pero sí se pueden trazar algunas de las principales líneas de trabajo hacia las cuales se encaminan las reformas en curso.

8.3.1. Gestión de proyectos

Apenas un mes antes de la aprobación de la Ley de cooperación, la AECI convocó las primeras jornadas sobre Metodología de Proyectos con la finalidad de presentar una versión revisada del método que se venía aplicando de forma experimental, desde 1996 en la Agencia y desde febrero de 1998 a las convocatorias de subvenciones a ONGD. Tras incluir algunas sugerencias de las CC.AA. y de la Coordinadora española de ONGD se publicó una versión definitiva en diciembre.⁹¹ El nuevo método se basa en el enfoque del marco lógico (EML) preexistente, pero adaptado a las necesidades y peculiaridades de la gestión de la política de cooperación española. Este documento metodológico pretende servir de modelo para todas las actividades de cooperación de la administración española, incluidas aquellas que no encajan en una definición estricta de proyectos, aunque adaptando las diferentes fases a las características propias de cada acción.⁹² Así, aunque se parte del proceso de toma de decisiones de la SECIPI, éste es susceptible de ser trasladado al de otros ministerios u organismos de la cooperación descentralizada. Hasta ahora, únicamente la AECI había introducido un modelo general,

⁹¹ AECI, Metodología de Gestión de proyectos de la Cooperación española, Madrid, diciembre de 1998, pp.

⁹² *Ibid*, p. 8.

aunque las convocatorias para subvencionar ONGD que realizan otras administraciones están en buena medida basadas en el EML.

La estrategia metodológica de la AECI contempla tres posibilidades: que se trate de una petición procedente del organismo o ministerio responsable de la cooperación del país receptor; que sea una iniciativa española presentada a las autoridades del país receptor o; que se trate de una petición de apoyo de una organización internacional (cooperación multilateral). En cualquier caso, el encargado de elaborar la ficha de identificación del proyecto es la unidad de cooperación en el exterior, es decir, generalmente la OTC correspondiente.⁹³ A la vista de esta ficha, la subdirección general que corresponda, tras una valoración de su ajuste a las prioridades de la cooperación española, dará el visto bueno para la confección del documento completo de elaboración del proyecto. Éste se hará, en principio, por la OTC/embajada en colaboración con el departamento responsable del país receptor. Por lo que se observa, en la metodología española se mantiene una formulación estrictamente oficialista en la cual el papel fundamental se reserva a la propia administración, sin que los beneficiarios aparezcan como protagonistas, sino como objeto pasivo que, eso sí, debe ser correctamente delimitado, indicando los «criterios de selección de las comunidades receptoras».⁹⁴

La aprobación del proyecto se hace en Madrid, bien en la AECI, bien en el organismo ministerial que corresponda. En el primer caso, el encargado concreto de decidir dependerá de la cuantía, bien el director general del instituto correspondiente (ICI o ICMAMPD), bien el secretario general de la AECI. Tras su aceptación se devuelve a las autoridades del país receptor, las cuales, en caso de estar de acuerdo procederán a incluirlo en el orden del día de la siguiente comisión mixta, salvo que se trate de un asunto urgente o de menor cuantía. En la fase de formulación deben incluirse «una serie de reflexiones acerca de sus posibilidades de supervivencia después de concluida la

⁹³ De no existir, será la embajada u otro tipo de representación exterior española y en caso de no haberla se encargará la subdirección administrativa afectada, en la sede central de la Agencia.

ejecución» que se basará en siete factores: el marco político global de las políticas de desarrollo del país receptor, la capacidad adecuada de las instituciones locales, aspectos socioculturales, el impacto sobre las relaciones de género, adecuación tecnológica, sostenibilidad ambiental y capacidad de generar los recursos para su autofinanciamiento o disposición de recursos garantizados.

Todos estos aspectos deben quedar reflejados a lo largo de la formulación. Aunque no se exige un estudio previo de viabilidad, el documento de metodología de proyectos sí establece unas orientaciones para la valoración previa de los proyectos que deben guiar, tanto a los órganos que identifican como a los encargados de la aprobación de financiación del proyecto. Se señala que dichas valoraciones han de apoyarse en los grandes criterios de evaluación en términos de eficacia, eficiencia, pertinencia, impacto y viabilidad. Entre las dos formas básicas de valoración de un proyecto, la de puntuación o numérica y la comentada, se decanta por la segunda que proporciona una mayor flexibilidad y adaptabilidad a la diversidad de proyectos posibles. Así se proponen una serie de nueve preguntas sobre la base de las cuales puede formarse una opinión clara de los aspectos fundamentales del proyecto.⁹⁵ El documento otorga una especial importancia a los aspectos de viabilidad distinguiendo tres grandes áreas a las que debe aplicarse un análisis distinto con preguntas específicas: producción, salud, educación e infraestructuras, excluyendo de dicho análisis el fortalecimiento institucional y la ayuda humanitaria.

Sobre el seguimiento, la metodología no se extiende, aunque señala que está centrado en el análisis de las actividades y su ejecución, así como en información económica sobre la evaluación del gasto. En el caso de variaciones sustanciales entre lo previsto y lo realizado será necesario reformular el proyecto, lo cual implica volver a repetir la fase

⁹⁴ *Ibid*, p. 12, sólo se enfatiza la participación de las contrapartes en el caso de la cofinanciación de proyectos presentados por las ONG, p. 13.

⁹⁵ *Ibid*, p. 27.

de aprobación.⁹⁶ Esta rigidez es peligrosa, pues, lógicamente, el gestor tratará de evitar dicha situación lo cual puede dar lugar a pasar por alto cuestiones que deberían alterar la línea de ejecución del proyecto. El documento contempla la posibilidad de un seguimiento directo por parte de la AECI o mediante consultores externos, pero no se menciona la participación de las autoridades locales o los beneficiarios. La conclusión del proyecto debe ir acompañada de un informe final donde, además de detallar el nivel de ejecución de las actividades deberá incluirse una estimación del logro de los objetivos, pero sin entrar de lleno en la evaluación que se realizará de forma separada. Aquí sí se contempla la posibilidad de acompañar anexos con información complementaria e incluir reflexiones y opiniones sobre aspectos generales que puedan ser útiles para la mejora de los procedimientos. Todas las fases del proyecto deben quedar bien documentadas.

El marco metodológico que se ha expuesto hasta aquí es aplicable únicamente a la cooperación no reembolsable. La reembolsable sigue su propia dinámica, ni la identificación, ni la aprobación, ni el seguimiento corresponden a los mismos órganos. La iniciativa siempre debe partir del gobierno receptor, que es el beneficiario o garante del préstamo, quien la dirige a la oficina comercial de la embajada que los pasa a la SECT la cual elabora las propuestas, incluidas las condiciones financieras. Éstas serán remitidas a la CIFAD antes de ser presentadas a la aprobación del Consejo de Ministros. En el futuro, la aprobación y selección de las propuestas de financiación deberán ajustarse a las prioridades y objetivos de la política de cooperación, pero mantienen su independencia en la gestión, lo cual dificulta en gran medida la búsqueda de una mayor complementariedad. Para mejorarlas sería conveniente que las propuestas de FAD pasaran a través de una comisión mixta en la cual que, junto a las autoridades del país receptor participasen los responsables del programa de cooperación nacional, pero ello

⁹⁶ *Ibid*, p. 38.

exigiría mecanismos de relación de mayor continuidad que los existentes en la mayoría de países.⁹⁷

8.3.2. Oficinas exteriores

La AECAI cuenta con tres tipos de delegaciones en el exterior: las mencionadas OTC, doce Centros Culturales (CC) y tres Centros Iberoamericanos de Formación (CIF). Sin embargo, en la Ley de cooperación sólo se contemplan las primeras como órganos ejecutivos, junto a la Agencia. Las OTC están encargadas de coordinar todos los recursos destinados a cooperación en su demarcación y colaborar con los programas y proyectos de las demás administraciones públicas españolas.⁹⁸ Si bien durante años las OTC se mantuvieron en una indeterminación orgánica, ahora quedan definitivamente adscritas a la embajada y por tanto orgánicamente subordinadas al jefe de misión, que es el representante único ante las autoridades locales. Sin embargo, las OTC mantienen la dependencia funcional de la AECAI y reciben sus instrucciones de la Agencia. Esta doble subordinación trae consigo algunas tensiones cuando las consideraciones políticas contradicen algunos objetivos previstos en los programas de cooperación y pueden hacer peligrar la coherencia del programa a largo plazo debido a circunstancias coyunturales.

Las acciones de cooperación procedentes del Ministerio de Economía y Comercio no son canalizadas a través de las OTC, sino que se gestionan por el Consejero general comercial de la embajada de España. De ello resulta, como vimos, una *duplicidad de facto* en la gestión de la ayuda, aunque ésta tampoco quede reflejada en la Ley de cooperación, que apenas hace referencia a los órganos de gestión de la cooperación reembolsable. Esta separación lógicamente «perjudica la integración de la ayuda reembolsable y la no reembolsable e impide sinergias mutuamente ventajosas».⁹⁹ Un mecanismo que puede paliar esta situación es la participación del delegado comercial en las comisiones mixtas para incluir la cooperación reembolsable en la programación. Recientemente se ha creado

⁹⁷ Aunque, como se verá en el capítulo siguiente, algunos países han establecido sistemas de gestión conjunta de los programas que se adaptan a mecanismos financieros como los Fondos de Ayuda al Equipamiento. Véase punto 9.1.1.

⁹⁸ Artículo 26.

la figura del consejero de cooperación que recae sobre un funcionario diplomático nombrado por el secretario de Estado para la cooperación, pero siempre bajo el jefe de misión.¹⁰⁰ Su función sería la de coordinar todos los instrumentos y políticas de ayuda, pero cabe preguntarse si resulta conveniente separar el cargo de la jefatura de la OTC. Con esta opción se está reforzando el componente diplomático de la representación exterior mientras se debilita el técnico.

España ha establecido una red de representaciones relativamente amplia en relación a su potencial como donante, aunque con gran concentración en América Latina. Sin embargo, no se puede hablar de una representación fuerte ya que los poderes que se atribuyen a las OTC son pocos y las decisiones de programación y financiación están muy centralizadas en la sede. Como se señaló, la aprobación de financiación se toma de forma ordinaria en Madrid, aunque los coordinadores generales disponen de un total de 2,5 millones de dólares que pueden gastar conjuntamente con la embajada en pequeñas operaciones de microproyectos, siempre que estos no superen individualmente los 10.000 US\$. Una buena parte de estos recursos proceden de los fondos de contrapartida de la ayuda alimentaria y del fondo de ayuda al equipamiento (FAE) y en algunos países se han creado mecanismos de gestión con participación de las autoridades locales.¹⁰¹

El coordinador general de la OTC participa en las comisiones mixtas junto al embajador, el secretario general de la AECI y el director general del ICI, entre otros, pero es el interlocutor ordinario con los ministros y organismos relacionados con la cooperación del país receptor, aunque de los asuntos políticos se ocupa la embajada. También es el representante español en las reuniones de coordinación con otros donantes, incluidas las de la UE. Aunque sus poderes de decisión son limitados, la iniciativa de los directores de OTC ha sido fundamental en el establecimiento de un programa de cooperación por existir un gran vacío en la planificación central y ello ha dado lugar a diferencias perceptibles

⁹⁹ OCDE-CAD, *España*, 1998, *op. cit.*, p. 41, referiéndose al caso de Perú.

¹⁰⁰ Según MONTOBIO, M., *op. cit.*, p. 88, éste ejercería las competencias de la SECIPI, mientras la OTC, de carácter más técnico, ejercería las de la AECI.

entre el funcionamiento de unas y otras oficinas. Sin embargo, la gran rotación que se da en el desempeño de los cargos no ha contribuido a fortalecer su posición.

Durante los primeros años, debido a la falta de personal diplomático especializado se recurrió a la contratación de expertos, fundamentalmente consultores con experiencia en el trabajo con Organismos Internacionales. En la actualidad es raro que estos estén destinados a puestos directivos, pues han pasado a ser ocupados por diplomáticos, aunque siguen siendo habituales en otros destinos. Tanto en el caso de los contratados, como en el de los diplomáticos, la rotación en el destino es frecuente. En el primer caso porque la legislación administrativa restringe su contrato a cuatro años, en el segundo, porque los destinos de las OTC no son muy codiciados y se ven solo como un escalón hacia puestos de mayor relevancia. No obstante la mayoría de contratos laborales están cubiertos por personal local y sometidos a la legislación del país, lo cual permite mayor continuidad en la plantilla.

8.3.3. Coordinación con otros agentes ejecutivos

Durante los últimos cinco años las ONG han incrementado de forma notable su participación en el total de AOD bilateral. Las convocatorias anuales específicamente destinadas a ONG (la Ordinaria y la de IRPF) suman en la actualidad 13.000 millones de pesetas, aproximadamente un 12% del total. A ello hay que sumar su participación en otros tipos de líneas como la ayuda alimentaria, la de emergencia o la convocatoria abierta y permanente.¹⁰² Las ONGD participan actualmente en el Consejo de Cooperación y con la nueva composición verán su influencia incrementada. Además, dichas organizaciones son el principal vehículo a través del cual la población en general adquiere conocimiento de las actividades de cooperación internacional que se ejecutan desde nuestro país.

¹⁰¹ Véase capítulo 9.1.1. c).

¹⁰² La memoria de la AECI de 1999 señala que un 30,5% de sus fondos se ha destinado a subvenciones de ONGD, 2000, *op. cit.*, p. 14. Además, más del 60% de la cooperación descentralizada se realiza a través de ONGD.

Aunque no existe un sistema de consultas institucionalizado, las ONGD mantienen un diálogo continuo con la Administración mediante encuentros informales y sobre todo, merced a la acción conjunta que se lleva a cabo a través de la Coordinadora de ONGD-España. Esta plataforma ha constituido un importante instrumento para hacer llegar a los responsables de la política de cooperación las propuestas del colectivo en relación a las líneas o programas realizados y también ha ejercido una labor de *lobby* mediante el contacto directo con los parlamentarios de diferentes fuerzas políticas que se han prestado para ejercer su derecho a interpelar al gobierno sobre aspectos concretos de su política. En la actualidad, junto a la Coordinadora de ámbito estatal se han creado coordinadoras o federaciones de ONGD de ámbito autonómico.¹⁰³ Esta circunstancia está conduciendo a un progresivo proceso de descentralización de manera que las ONGD participen preferentemente a través de las federaciones locales y éstas lo hagan en la estatal junto a aquellas ONGD de implantación en dos o más comunidades autónomas. Para ello se está produciendo una reestructuración de la forma de trabajar que pasa necesariamente por una reforma de los estatutos, pero se avanza con cautela debido a las reticencias que ha causado en algunas ONGD locales y por la dificultad de asegurar la representación de las «diferentes realidades territoriales»¹⁰⁴ y la heterogeneidad de los elementos que las componen.

Hasta hace muy poco la cofinanciación de la Administración con ONGD se concretaba en subvenciones anuales para proyectos específicos; las dos convocatorias exclusivamente para ONGD (ordinaria e IRPF), más la abierta y permanente a la que tienen acceso también otro tipo de organismos. Sin embargo, ya se han empezado a preparar las bases para la cofinanciación mediante convenios que se acordarán con las ONGD de mayor experiencia y capacidad. Durante los últimos años a las dos convocatorias mencionadas se han sumado convocatorias extraordinarias para ayuda de

¹⁰³ En la actualidad son un total de dieciséis, aunque la fecha de su creación es muy diversa, desde la de Euskadi (1988) y Cataluña (1989) a otras acabadas de constituir.

¹⁰⁴ AIETI, 2000, *op. cit.*, p. 33.

emergencia en situaciones excepcionales como la guerra de los Balcanes, el huracán Mitch que asoló Centroamérica o las inundaciones de Mozambique.

La nueva ley se muestra favorable de la participación de los diferentes agentes sociales y establece una definición de ONG, en la cual se exige que los objetivos de desarrollo se cuenten entre sus funciones expresas. Para tener acceso a las subvenciones de las dos convocatorias restringidas a ONG será imprescindible demostrar el carácter no lucrativo y la inscripción de las ONG en un registro que se establecerá por una vía reglamentaria, tanto en la AECI como en cada una de las Comunidades Autónomas que lo estimen pertinente. Esta inscripción también será necesaria para acceder a los beneficios fiscales que se establecen el artículo 35 que extiende a todas las ONG inscritas las exenciones de impuestos sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicamente documentados (R. D. 1/1993 de 24 de septiembre) e impuestos sobre el valor añadido (Ley 37/1992 de 28 dic.), así como el beneficio del régimen tributario de las entidades sin fines de lucro de la ley 30/1994 de mecenazgo, incluidos los incentivos a las aportaciones que reciben de origen privado.

El RD 993/1999 de 11 de junio¹⁰⁵ estableció el reglamento del registro de organizaciones no gubernamentales de desarrollo adscrito a la AECI. Éste no añade ningún requisito de fondo adicional a los que contempla el artículo 32 de la ley, sólo requisitos formales, pero su incumplimiento puede motivar la denegación de la inscripción. La resolución corresponde a propuesta del encargado del Registro al Secretario General de la Agencia el cual es también responsable de la posible cancelación de la inscripción, tanto si es de oficio como a instancia de una parte interesada.¹⁰⁶ En la actualidad hay más de 186 entidades inscritas en el registro a las que cabe sumar las anotadas en registros de las CC.AA. La gran proliferación de entidades es algo que preocupa tanto a la Administración como al propio colectivo de ONGD.

¹⁰⁵ BOE núm. 152, 26 de junio de 1999.

¹⁰⁶ Tanto la denegación de inscripción como la cancelación deberán ser motivadas y son susceptibles de recurso administrativo. Además se establece un silencio positivo de tres meses tras la solicitud de inscripción (artículo 8).

Para tratar de evitar intrusismos por parte de entidades poco transparentes, tanto la Coordinadora, como las federaciones autonómicas se dotaron de unos códigos éticos de conducta al que deben atenerse todos sus miembros. Sin embargo, la no afiliación a la Coordinadora o las federaciones no impide la inscripción en el registro y, por tanto, el eventual acceso a las subvenciones.

En la ley también se hace referencia a los trabajadores voluntarios y se señala que deberán contar siempre con un contrato no laboral mediante el cual se les aseguren los recursos necesarios para abrir sus necesidades, un seguro y la formación suficiente, remitiéndose en lo demás a la Ley del Voluntariado. Finalmente, un escueto artículo 38 establece un mandato para la regulación de un Estatuto del Cooperante, entendiendo por tal aquel que goce de una formación o titulación oficial junto a una probada experiencia y haya sido encomendado de la ejecución de un programa o proyecto de desarrollo. Este todavía está en preparación debido a la complejidad y heterogeneidad de situaciones que debe contemplar. La demora ha causado polémica ya que la ley prevé su preparación en el plazo de un año.

La participación de la empresa en la política de cooperación bilateral española ha sido tradicionalmente de gran importancia debido a la preeminencia de los créditos FAD, que según la regulación vigente deben ir ligados en un 80% a la compra de bienes y servicios españolas. En el último informe del CAD se destacaba negativamente la regulación española en el campo de la ayuda ligada y se instaba a su reforma, tras una adecuada valoración entre los escasos beneficios que aporta a la economía española y su influencia nociva en la política de cooperación.¹⁰⁷ A pesar de ello, las resistencias por parte del Ministerio de Economía a perder un instrumento de política comercial exterior han frenado la sustitución de una ley sobre la que muy pocos dudan de su obsolescencia, ya que se remonta al periodo pre-constitucional. En cambio, las últimas

¹⁰⁷ OCDE-CAD, 1998, *España*, *op. cit.*, p. . El volumen de concesión de créditos con cargo al FAD ha permanecido estable en 80.000 millones de pesetas a pesar de que su valor neto se reduzca a un tercio debido a las amortizaciones e intereses reembolsados.

reformas tienden a perpetuar su papel al servicio de la internacionalización de la empresa española a pesar de las restricciones que impone la normativa internacional.

Así, en diciembre de 1995 se creó la línea de financiación de estudios de viabilidad¹⁰⁸ por empresas españolas que, tras sucesivas reformas se ha consolidado en 1999 como uno de los componentes importantes del FAD. Consta de tres modalidades: la pública, para financiar estudios a solicitud del gobierno receptor; la privada a solicitud de empresas españolas y una tercera que consiste en la constitución de fondos de consultoría en organismos multilaterales para la financiación. En este último caso, el de mayor volumen con un 8% de la línea, no solo se financian estudios sino también otras actividades de asistencia técnica y tiene como objetivo adicional el «deseo de potenciar el conocimiento mutuo entre las empresas españolas y las Instituciones Multilaterales».¹⁰⁹ En todas las modalidades América Latina ha sido el principal destino de las partidas. Con similar objetivo se creó una línea de 500 millones de pesetas con cargo al FAD para identificación, seguimiento y evaluación de proyectos financiados por el fondo.¹¹⁰

A pesar del impulso a la internacionalización de la empresa española que se ha venido realizando desde la Administración, su participación en la adjudicación de proyectos en concursos internacionales está por debajo de la cuota de participación financiera de España en los principales organismos internacionales. La preocupación por incrementar los denominados retornos a través de la adjudicación de licitaciones de ejecución de proyectos se ha traducido en el aumento de una cooperación multilateral que condiciona la aportación a un determinado programa a la ejecución de, al menor un porcentaje, por parte de empresas españolas.

¹⁰⁸ Existe un antecedente en el fondo de consultoría español en el BID de 6 millones de dólares creado en 1993.

¹⁰⁹ Subdirección General de Gestión de Deuda Externa y Evaluación de Proyectos, 2000, *op. cit.*, p. 36.

¹¹⁰ La ley 50/1998 introdujo la posibilidad de pagar dichos gastos con cargo al FAD y el Consejo de Ministros aprobó la primera dotación de 500 millones el 5 de febrero de 1999.

Un instrumento más complejo es el Fondo de Ayuda al Equipamiento (FAE), mediante el cual se pretende contribuir a la modernización de los equipos del sector productivo del país receptor al tiempo que se potencia la exportación de bienes de equipamientos españoles, sin empeorar la situación de la balance de pagos del país y permitiendo la creación de fondos de contravalor para financiar proyectos de desarrollo social.¹¹¹ La reciente evaluación de este instrumento mostró que goza de poca difusión entre las empresas españolas,¹¹² alguna de las cuales lo conocieron a través de sus clientes en América Latina. También se constató que su peso está perdiendo valor en el conjunto de las exportaciones a la región conforme ésta aumenta su acceso al crédito internacional.¹¹³

Con un enfoque diverso se ha abierto una nueva vía de cooperación de contenido empresarial que pone el acento en el fortalecimiento del tejido económico de las PVD y la mejora del nivel de vida de las capas de población con menos recursos. Se trata de los mencionados microcréditos que se contemplaban en la ley de cooperación y fueron desarrollados por el RD 24/2000. Sin embargo, es un instrumento, en el que no participa la empresa española sino que va dirigido exclusivamente a la empresa local de los países receptores.¹¹⁴ Con países de renta media como Chile, Venezuela, Brasil, Argentina y México se han establecido programas de cooperación interempresarial para el fomento del conocimiento mutuo entre pequeñas y medianas empresas a través de encuentros y misiones técnicas o mediante el establecimiento de acuerdos entre patronales.¹¹⁵ Hasta ahora se trata de iniciativas puntuales que no obedecen a un programa de objetivos a medio plazo.

¹¹¹ Véase la definición en la introducción.

¹¹² SECIPI, p. 25, El Fondo de Ayuda al Equipamiento en Iberoamérica, Informes de evaluación, núm. 4, 1999, pp. 31.

¹¹³ *Ibid.*, p. 11.

¹¹⁴ Durante 1999 en América Latina se concluyeron acuerdos con República Dominicana (1.500 mill.), Perú (2.000 mill.), Bolivia (2.000 mill.) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (2.000 mill.).

¹¹⁵ Por ejemplo la cooperación entre la CEOE y su homólogo venezolano FEDECAMARAS durante el año 1999 o en Perú con CONFIEP.

Desde mediados de los noventa, se lanzó en México el programa Universidad-Empresa con grandes expectativas,¹¹⁶ pero parece que su alcance ha sido limitado, dando lugar a una serie de cursos monográficos sin gran trascendencia en el tejido económico empresarial¹¹⁷ y al nacimiento de un programa de la cooperación iberoamericana IBERCUE mediante el se trata de impulsar la creación de entidades de interface permanentes para consolidar vínculos de colaboración entre universidades, centros de investigación y empresa. A través de dichos organismos se prestará asistencia a la formación y reciclaje de recursos humanos y a la realización de proyectos de investigación aplicada de carácter transnacional. La empresa también está presente en otros programas de investigación como IBEROEKA o e mismo CYTED.

Como se observa, aunque la ley de cooperación omite referirse a las empresas como un agente de la cooperación los intereses del sector productivo español están presentes en diferentes instrumentos, notablemente en la cooperación reembolsable, pero también introduciéndose en otras modalidades. Aunque no existe ningún mecanismo institucionalizado de relación entre la administración de la cooperación y los representantes empresariales, éstos están presentes en el Consejo de Cooperación y tradicionalmente han sido aliados de las propuestas procedentes del Ministerio de Economía en el cual ven al aliado de sus intereses. El mayor problema a destacar de la relación entre ambos es la falta de transparencia de algunas de las adjudicaciones¹¹⁸ de financiación y el escaso interés por adecuarse a la planificación general de la política de cooperación.

8.3.4. Evaluación

Junto a la falta de planificación, la ausencia de evaluación es uno de las asignaturas pendientes de la política de cooperación española. Esta carencia se extiende desde la

¹¹⁶ En diciembre de 1994 se celebró el Encuentro Iberoamericano para la cooperación universidad-empresa.

¹¹⁷ En 1999 se celebró el IV curso sobre vinculación Universidad-Empresa sobre «Gestión y Desarrollo de las Pymes».

¹¹⁸ La reciente decisión de no seguir publicando la lista de las empresas beneficiadas como se venía haciendo anualmente con pretexto de confidencialidad no contribuye a mejorar su claridad.

evaluación de nivel político hasta la gestión, pasando por la ausencia de valoración del impacto.¹¹⁹ Sólo algunos aspectos relacionados con la gestión eran analizados en la medida en que los fondos públicos están sometidos a la fiscalización por parte de los órganos de control político y económico. Las primeras actuaciones en ser sometidas a una evaluación más específica de su gestión operativa fueron las de las ONGD que recibían subvenciones de la administración, pero no dejaba de ser un control financiero y de realización efectiva de las actividades previstas, sin profundizar en su impacto, relevancia o sostenibilidad.

Hasta 1997 se realizaron muy pocas evaluaciones y las que se hicieron tuvieron escasa trascendencia en el seno de la Administración.¹²⁰ Entre los pocos ejemplos señalados por la propia SECIPI se encuentran: en 1995 una evaluación de programa de cooperación Hispano Peruano 1992-1995, surgido por iniciativa de la comisión mixta del acuerdo de cooperación. Éste incluía el análisis de 28 proyectos individuales y otros sectoriales, pero el esfuerzo quedó desvaído a causa de la carencia de criterios y objetivos claros.¹²¹ Tanto el ICMAMPD, como el ICI realizaron evaluaciones de proyectos puntuales en las que se limitaron a aspectos relacionados con la ejecución del proyecto concreto y lo mismo ocurrió con las visitas de evaluación y auditorías que se hicieron a los proyectos cofinanciados mediante las subvenciones a ONG, que se trataron «más de una actitud de seguimiento que de una evaluación de impacto».¹²² Otras evaluaciones se centraron en instrumentos concretos de alcance multilateral en el marco de la cooperación iberoamericana. Así se hicieron informes sobre el Programa Intercampus, el programa de Becas y el CYTED que como los anteriormente mencionados carecieron de «de difusión hacia otras esferas de la organización y hacia la opinión pública en general».¹²³ Por lo que se refiere a las posibles lecciones extraídas,

¹¹⁹ Para una diferenciación de los diversos niveles véase el punto 2.4.4. que recoge la tipología elaborada por SAMSET, K., K. FORSS y B. CRACKNEL, 1994, *op. cit.*, p. 72.

¹²⁰ SECIPI, 1998, *op. cit.*, Metodología ..., p. 172.

¹²¹ *Ibid.*, p. 174.

¹²² *Ibid.*, p. 175.

¹²³ *Ibid.*, p. 176.

no se tiene conocimiento de que se hayan traducido en medidas prácticas en los diferentes niveles de programación, gestión y ejecución.

Antes de iniciar el camino hacia el establecimiento de un sistema de evaluación normalizado, la SECIPI encargó a un equipo externo, del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación,¹²⁴ un informe con un estudio comparado de los mecanismos de evaluación de las principales agencias y las alternativas posibles. Sobre ese estudio la Oficina de Planificación y Evaluación publicó un documento contenido la Metodología de Evaluación de la Cooperación Española¹²⁵ sobre cuya base se piensa edificar el sistema evaluativo de la política bilateral de cooperación. El sistema se basa en los principios del CAD (rigor, independencia, credibilidad, utilidad y transparencia), pero adaptados a la estructura organizativa y las características de la cooperación española. Una primera dificultad que afronta esta nueva dimensión evaluativa es la ausencia de información suficiente respecto a aquellos proyectos formulados y ejecutados con anterioridad a la adopción por parte de la AECI del modelo de gestión del proyecto basado en el EML, pero presumiblemente en el futuro eso ya no será un problema.

Aunque el método se encuadra en una visión global del ciclo de gestión, se centra básicamente en la evaluación *ex-post* como sistema de aprendizaje y retroalimentación, con lo cual se obvió lo relacionado con la evaluación previa. Otra limitación del informe es que se circunscribe a las acciones relacionadas por Exteriores, dejando al margen las realizadas por otros Ministerios,¹²⁶ al menos en un primer momento. Partiendo de estas restricciones el modelo opta por mantener la actual estructura organizativa, con la OPE como pieza clave del sistema en su actual posición, dependiendo directamente de la SECIPI, pero con completa autonomía de las instancias de ejecución situadas en la

¹²⁴ De la Universidad Complutense de Madrid, el grupo estuvo compuesto por Florencio Goudiño, Ignacio Soleto y Juan Manuel Toledano.

¹²⁵ *Op. cit.*, 1998.

AECI.¹²⁷ En consecuencia, se asume la necesidad de aumentar la dotación de recursos de la oficina, tanto financieros como humanos. Con respecto a las relaciones entre dicha unidad y las unidades operativas, se parte de un modelo centralizado concentrado en la OPE que, posteriormente, podrá evolucionar hacia un sistema mixto que delegue las evaluaciones intermedias o incluso las inmediatas tras el final del proyecto a las unidades de ejecución, pero siempre manteniendo las evaluaciones ex-post centralizadas. Es decir las evaluaciones sectoriales, geográficas y de instrumentos corresponderían a la OPE.

Sin embargo, no se presenta como ejecutor directo de las evaluaciones, que se adjudicaran a evaluaciones externas mediante concurso público,¹²⁸ ni como órgano de decisión sobre las planes de evaluación, que corresponderá a la SECIPI. Ésta última decidirá atendiendo a las propuestas de las unidades de ejecución y las contrapartes locales, pero manteniendo cierta discrecionalidad.¹²⁹ Sí corresponde a la OPE la decisión de las adjudicaciones y el establecimiento de los términos de referencia y el plan de trabajo de las evaluaciones específicas. Así, la OPE es un órgano eminentemente técnico, de gestión, y no político o ejecutivo. Sus funciones básicas serían: garantizar el buen funcionamiento del sistema, catalizar las necesidades de información de todos los actores de la cooperación española (que son muchos), mejorar y capacitar sobre la evaluación a otros agentes, estimular evaluaciones conjuntas con otros donantes, mantener una metodología común (pero restringida a Exteriores), contratación externa de los evaluadores y, finalmente, vehicular la información obtenida a todos los interesados para garantizar la retroalimentación.

¹²⁶ *Ibid*, p. 224, aunque reconociendo la necesidad de intercambiar información generada desde otros Ministerios. Aquí la referencia a «las células de evaluación existentes en distintos Ministerios» resulta confusa, pues parece aludir a un sistema descentralizado hasta hoy desconocido en la cooperación española.

¹²⁷ *Ibid*, p. 222.

¹²⁸ *Ibid*, p. 208.

¹²⁹ *Ibid*, p. 226, se habla de una iniciativa «de abajo a arriba», pero con margen de discrecionalidad de la SECIPI para incluir sus propuestas.

Para que esto último sea posible, dada la externalidad y centralización del sistema, se propone establecer vías que garanticen la correcta circulación y asimilación de la información obtenida a través de un nuevo órgano: el comité de evaluación,¹³⁰ presidido por el Secretario de Estado y en el que participan las Direcciones generales de la AECL¹³¹ para supervisar los trabajos de evaluación y garantizar que estos son conocidos por los altos responsables de la ejecución. También se considera conveniente encargar a un responsable de evaluación en cada instituto de la AECL, el cual podría servir de interlocutor directo con la OPE. Además, tanto la programación de los planes como los resultados de la evaluación deben ser comunicados a los órganos colegiados (CICI, CIFAD, Comisión Interterritorial, etc...) y a las Comisiones interparlamentarias correspondientes.

De esta forma, la OPE debe actuar como motor para hacer circular la información, tanto respecto a las necesidades como sobre los resultados y medidas a aplicar. Se reconoce que, la retroalimentación, es decir la incorporación de las lecciones aprendidos, es uno de los aspectos más deficitarios en la mayoría de donantes y, atendiendo a las recomendaciones del CAD, se sugiere que la OPE debe realizar tareas complementarias para estimular la interrelación departamental mediante: la publicación de todas las evaluaciones, la difusión de informes ejecutivos resumidos, la realización de seminarios y talleres, la creación de una base de datos informatizada, la realización de estudios temáticos y sectoriales así como de una memoria anual y, más adelante editar manuales de gestión que incorporen reglas de funcionamiento.

En conjunto la metodología trata de abarcar los tres tipos de evaluación: la política o estratégica, la de impacto o táctica y la de gestión o operativa,¹³² reconociendo que cada

¹³⁰ *Ibid*, p. 190, se aportan como ejemplo los existentes en el Reino Unido y Canadá.

¹³¹ Se propone aprovechar una de las reuniones del Comité de dirección de la AECL.

¹³² Véase punto 2.4.4.

una tiene unos destinatarios y objetivos diferentes.¹³³ Sin embargo, no se establecen mecanismos diferenciados para cada una de ellas ni respecto a los encargados de ejecutarlo, que siguen siendo externos, ni en cuanto al órgano encargado de decidirlo. Ciertamente durante los primeros años será imposible hacer reales evaluaciones estratégicas o de impacto ya que ni los objetivos, ni las situaciones de partida estaban suficientemente delimitados para hacer una valoración al respecto. Pero, si con posterioridad, como está previsto, se introduce una cierta descentralización habrá que estudiar la posibilidad de establecer diferentes mecanismos para cada uno de los tres tipos de evaluación, atendiendo a los órganos destinatarios y a sus necesidades.

La decisión de dejar fuera del sistema general la evaluación de las acciones que realizan otros ministerios, merece más atención de la que se le presta, pues significa apartar un 40% de la cooperación bilateral gestionada fuera del MAE. Además, la referencia a otros unidades de evaluación deja entrever en la práctica un sistema descentralizado que no contribuye, ni a mejorar el intercambio de información, ni a buscar complementariedad entre las acciones ni, por supuesto, a la coordinación de los diferentes instrumentos.¹³⁴ Una muestra más de la incoherencia entre lo que se predica y lo que se realiza efectivamente. Resulta comprensible que se comience con aspiraciones posibilistas y factibles, concentrándose en un organismo o sector determinado, pero no que se pretenda perpetuar la anómala desvinculación de los elementos de la cooperación en un ámbito tan decisivo como la evaluación.

La aplicación de este método ha dado lugar a la publicación de cuatro resúmenes de informes de evaluación durante 1998 y dos en 1999. Los criterios de evaluación estaban muy mediatizados por la disponibilidad de información, pero todos son programas de una entidad relevante para la cooperación española y la mayoría hacen referencia a

¹³³ SECIPI, 1998, *op. cit.*, p. 156-158 y por tanto los criterios de eficacia, eficiencia, pertinencia, impacto y viabilidad también se aplicarán de forma diferente.

¹³⁴ El establecimiento de línea 500 para la evaluación de los créditos FAD parece confirmar una separación de ambos sistemas.

Iberoamérica. El primero de ellos incluye una cofinanciación con la Comisión Europea y fue realizado por un equipo conjunto.¹³⁵ Mientras los dos primeros¹³⁶ fueron proyectos específicos localizados, los dos segundos fueron de instrumentos,¹³⁷ el quinto se centró en Perú,¹³⁸ y el sexto en el programa sectorial.¹³⁹ Sin entrar en los resultados concretos extraídos de cada uno de dichos informes, si cabe destacar que existen ciertas coincidencias que delatan problemas en la identificación y gestión de los programas por falta de una adecuada formulación, dificultades con las contrapartes locales públicas o privadas y los beneficiarios, falta de estudios sobre viabilidad económica, retrasos o modificaciones sustanciales. La publicación de estos elementos críticos es un gran paso a favor de la transparencia y credibilidad de las evaluaciones. Todavía es pronto para juzgar hasta qué punto estas lecciones y las propuestas que se acompañan serán incorporadas en la planificación y la gestión.¹⁴⁰

De momento la distribución de las publicaciones ha sido amplia y además la OPE organizó dos seminarios sucesivos sobre evaluación, en 1998 y 1999, en los que participaron expertos españoles y prestigiosos especialistas internacionales, procediendo después a la publicación de las conclusiones y las ponencias presentadas. Se trató de actos muy teóricos, para dar a conocer las grandes líneas y los criterios básicos, un ejercicio necesario como paso previo a un posterior debate sobre las experiencias, una vez se haya acumulado el material suficiente. Durante el año 2000 se ha publicado una versión electrónica de la metodología y las evaluaciones realizadas hasta el momento lo cual facilita su consulta¹⁴¹ y ya es posible obtener vía *on-line* información acerca de las evaluaciones realizadas. Sin embargo, no hay información completa sobre los planes o

¹³⁵ SECIPI, El Sector del Cacao en Guinea Ecuatorial, Informes de Evaluación, 1/1998, pp. 40 y la parte española estaba integrada por parte del equipo que realizó el informe preliminar para la Metodología de la Cooperación española: Florencio Goudiño y Manuel Toledano.

¹³⁶ El segundo fue Fortalecimiento municipal en Flores, Guatemala, Informes de Evaluación, 2/1998, pp. 39.

¹³⁷ Las Escuelas Taller en Iberoamérica, Informes de Evaluación 3/1998, pp. 32 y El Fondo de ayuda al equipamiento, Informe de evaluación 4/1998, pp. 31, respectivamente.

¹³⁸ Programa de Cooperación Hispano-Peruano, Informes de Evaluación, 5/1999, pp. 46.

¹³⁹ Programa internacional para la erradicación del trabajo infantil, Informe de Evaluación, 6/1999, pp. 42.

¹⁴⁰ En el informe sobre Perú, *op. cit.*, p. 19, se señala, por ejemplo, que el primer informe realizado 1995-1998 no fue suficientemente difundido en otros servicios de la cooperación española.

los proyectos en curso lo cual mejoraría el intercambio de conocimientos entre los diferentes actores y abriría vías a una mayor coordinación con otros actores.

¹⁴¹ TUDC-UCM, Evaluación y participación en la cooperación internacional para el desarrollo, Madrid, 2000. El CD-ROM contiene además artículos sobre metodologías de evaluación y una guía de recursos sobre el tema en internet.

CAPÍTULO 9

LAS POSIBILIDADES DE COORDINACIÓN EXTERNA DE ESPAÑA, LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA

9.1. La coordinación externa de la cooperación bilateral española con América Latina

En la política de cooperación española el enunciado del principio de la responsabilidad primordial del receptor en su proceso de desarrollo se remonta a apenas unos años. De hecho su consagración no se produce hasta la aprobación de la Ley de cooperación, en junio de 1998. Sin embargo, ya se ha repetido, que en ausencia de una planificación estratégica las líneas de actuación se reducían a directrices muy genéricas que en poco o nada limitaban el margen de maniobra en las negociaciones con los países receptores. Por otra parte, la exigüidad de las cantidades globales disponibles para cooperación y especialmente en lo referente a la ayuda bilateral programable no permitían muchos alardes estratégicos, sin mencionar la deficiente capacitación técnica de buena parte de los recursos humanos encargados de gestionar la ayuda. Todas estas carencias repercutieron en las relaciones bilaterales con los países receptores y muy especialmente con América Latina, donde se concentró la ayuda.

La cooperación española con Latinoamérica siempre ha estado guiada por un proyecto político ambicioso para el que se contaba con pocos recursos y numerosos socios que atender, con situaciones muy diversas. Así, la relación bilateral con los países del Cono sur, Brasil, México o Venezuela reviste una dinámica diferente de la que se entabla con los de América central o los de Grupo Andino, tanto por los contenidos como por los intereses en liza de las relaciones económicas y políticas subyacentes. La conjunción de escasez de medios, voluntad política y heterogeneidad de objetivos, junto a cierta dosis de improvisación han determinado una ausencia de modelo de relación generalizado, aunque existen algunos rasgos comunes sobre los cuales basar el análisis que nos ocupa.

Antes de desgranar los apartados propuestos en el apartado 1 del capítulo tres, conviene hacer mención de la peculiaridad que supone el sistema de cooperación construido alrededor de las Cumbres Iberoamericanas. A medio camino entre multilateralismo y bilateralismo, podríamos situar los programas nacidos en el ámbito de las conferencias en el campo de la plurilateralidad, en la cual se establecen compromisos recíprocos, no iguales, mediante acuerdos voluntarios que, por tanto, solo obligan a los Estados suscriptores. A pesar del alcance regional de dichos proyectos, que se trató en el capítulo 6, debe advertirse que también forman parte de la relación bilateral de cooperación con cada uno de los países que participan. Como parte de esa relación bilateral aparecen en la memoria de la AECI e igualmente se incorporan a los programas que se discuten en las comisiones mixtas de los acuerdos de cooperación. Esta doble naturaleza provoca algunas confusiones y a menudo conduce a una duplicidad en el tratamiento que se da a los proyectos. Probablemente esto esté motivado por la inexistencia de un mecanismo de interrelación entre las relaciones bilaterales y los programas de las cumbres, una vinculación que el propio convenio de Bariloche parece eludir. La reciente creación de una secretaría permanente con personalidad jurídica propia debería servir para clarificar la interrelación entre unos y otros.

9.1.1. Planificación y programación

Hasta que en los últimos años se introdujeron los primeros intentos de planificación estratégica, la programación en la política de cooperación española se reducía al simple enunciado de unos sectores prioritarios que posteriormente eran completados con acuerdos bilaterales de cooperación o de financiación de proyectos específicos, bien de cooperación financiera reembolsable, bien a través de donaciones. Los resultados finales, como se vio, coincidían poco con las prioridades predeterminadas y el enorme peso de la cooperación financiera, guiada por el interés comercial, distorsionaba los objetivos de una política de cooperación escasamente diseñada. El concepto de ayuda programa se reducía al de un conjunto de proyectos conectados por un objetivo o sector

de trabajo común y todavía hoy es la visión dominante si atendemos al contenido de la Ley de cooperación y los sucesivos proyectos de plan director. No obstante, la nueva regulación impone una nueva dinámica para estructurar esa realidad fragmentada y construir un sistema guiado hacia unos objetivos generales y otros más específicos.

Ello debería conllevar cambios en las relaciones con los países receptores, tanto en la manera de establecer los objetivos como en la de concretarlos, no solo para adaptarse a la nueva normativa española, sino también para incorporar las prácticas que están asentadas en la comunidad internacional. En este momento de transición conviene recapitular sobre la experiencia para purgar hábitos rancios introduciendo una nueva dinámica acorde al principio de asociación enunciado por ley. La ausencia de planificación objetivamente no impide la participación en sistemas de coordinación, más bien al contrario, pues no hay nada más flexible que la arbitrariedad. Sin embargo, el principio de concertación exige la asunción de objetivos comunes y el compromiso respecto a las obligaciones recíprocas, responsabilidades difícilmente compatibles con la falta de previsibilidad y un comportamiento errático en función de intereses coyunturales.

a) Elaboración del plan país

Hasta hace apenas dos años no se comenzaron a elaborar planes país para los receptores prioritarios. La programación se limitaba a los convenios que cada dos años se concretaban en las comisiones mixtas de los acuerdos de cooperación. En la actualidad la ley prevé que junto al plan director y los anuales (obligatorios) puedan elaborarse planes sectoriales y geográficos. Posteriormente, la primera propuesta de plan director, siguiendo la tendencia a la concentración propuso la designación de un número reducido de países-programa con respecto a los cuales deberá elaborarse un plan-país. Está previsto que todas las OTC de países prioritarios elaboren su plan antes del final del año 2000, pero aun no se conocen los resultados y tampoco que procedimiento de elaboración va a seguirse o cual va a ser la participación del país receptor.

Previsiblemente la situación variará de un país a otro en función de las circunstancias que le rodean. Estas diferencias ya se observaban en los resultados de las comisiones mixtas, dependiendo de la capacidad organizadora y de planificación del país receptor.

En Venezuela las prioridades se negocian entre los representantes de ambos países, pero está sometida a un mecanismo de coordinación y programación del gobierno a través de la Oficina Central de Coordinación de la Presidencia de la República (CORDIPLAN). También en México el Ministerio de Planificación tiene establecido un marco general al que deben adecuarse las propuestas de todos los donantes y que sirve de base a las negociaciones sobre programas concretos. Bolivia, país piloto para la incorporación del marco integrado de desarrollo propugnado por el Banco Mundial, está elaborando una Matriz de Posicionamiento «en la que se definirán los sectores en los que actuará la cooperación internacional, buscando la complementariedad de la cooperación internacional en los esfuerzos nacionales de reducción de la pobreza».¹ De esta manera en el acta de la última reunión de la comisión mixta la delegación española se comprometía a «concentrar su cooperación bilateral para fortalecer los cuatro pilares del plan operativo de Acción (1997-2002) del Gobierno de Bolivia».²

El caso de Perú es singular en el conjunto de la política de cooperación bilateral con América Latina y por ello no es casual que fuese el ejemplo ofrecido para el examen del CAD y haya sido el primer país objeto de una evaluación de base geográfica sobre periodo 1995-1998, publicado recientemente en 1999 entre los informes de evaluaciones realizadas por la OPE.³ El Gobierno de Perú cuenta con un Director de cooperación del ministerio de Asuntos Exteriores y una Secretaría ejecutiva de cooperación técnica de la Presidencia del Consejo de Ministros (SECTI) que mantienen una gran centralización de las acciones de cooperación de los diferentes donantes y

¹ Página 4 del Acta de la VII reunión de la Comisión mixta hispano-boliviana de Cooperación, pp. 1-28.

² *Ibid*, p. 5, los pilares son: Oportunidad, para el que se identifica el programa de medio ambiente (ARAUCARIA); Equidad, que se concentrará en educación, cultura y salud; Dignidad, centrado en el desarrollo alternativo; Institucionalidad, concentrado en el ámbito judicial y fiscal.

³ SECIPI, *op. cit.*, 1999, sin embargo, no se incluye la evaluación de la cooperación reembolsable.

participa en la gestión de la asignación de los fondos a las intervenciones.⁴ Perú además es un país piloto para la coordinación de donantes elegido por el CAD para la aplicación de las directrices de lucha contra la pobreza y cuenta con un programa elaborado por el SECTI⁵ en el que se establecen las prioridades de actuación que sirven de base en la elaboración del programa de la comisión mixta.

En Centroamérica, tras el paso de huracán Mitch, durante la celebración del Grupo consultivo en Estocolmo los países más afectados presentaron sus programas de acción que deberán servir a las aportaciones del conjunto de donantes. España, que como se mencionó, participa activamente en los mecanismos de seguimiento, declaró su voluntad de adoptar su plan de trabajo a las necesidades de reconstrucción identificadas por los gobiernos, pero la situación interna en la mayoría de países de la zona dificultan el diálogo con las instituciones locales y debilitan su capacidad de planificación. En otros países del área, la programación sigue realizándose basándose en proyectos individualizados. La variedad de casos comentados pone de manifiesto que todavía no existe un modelo de programación en la cooperación española y que ésta depende del interlocutor y las circunstancias internas de cada país. Ésta es la situación a la espera de conocer el contenido de los planes país en proceso de elaboración.

Además de la cooperación específica acordada con cada país existen los programas denominados horizontales, que se realizan en todos los países latinoamericanos. Aunque quedan recogidas en las actas de las comisiones mixtas, estos proyectos no forman parte de los planes nacionales sino que siguen una dinámica propia en función de sus objetivos establecidos por sus patrocinadores. Entre estos programas encontramos, por ejemplo: el programa general de becas para postgraduados; el programa de becas generales para participar en cursos organizados por la AECI o diferentes ministerios; los

⁴ En el caso de la cooperación hispano-peruana se hace a través del Comité Administrador compuesto por el Embajador de España y el Coordinador General de la AECI en Perú más el Director de Cooperación Internacional del MAE y la Secretaría ejecutiva del Consejo de Ministros.

⁵ «Elementos de la estrategia focalizada de lucha contra la pobreza extrema 1996-2000», Ministerio de la Presidencia, Lima, diciembre 1996.

programas de cooperación científica de cooperación educativa con Iberoamérica del Ministerio de Educación y Cultura; los cursos multidisciplinarios para profesionales realizados en los centros de formación de Santa Cruz de la Sierra (Bolivia), Antigua (Guatemala) o Cartagena de Indias (Colombia); o el programa de becas de turismo, por citar unos cuantos.

b) Acuerdos de cooperación

La estructura de tipos de acuerdo de cooperación entre España y los países receptores de América Latina contempla los tres niveles que se mencionaron en el capítulo tres. Por encima de esos tres niveles están los dos tipos de acuerdos básicos que se presentaron en el capítulo 5.2.1.⁶ Ambos proporcionan el marco cooperativo general, pero los compromisos deben concretarse en acuerdos específicos, bien se trate de cooperación financiera reembolsable, bien de cooperación técnica y no reembolsable. Al tiempo, dichos tratados proporcionan el marco institucional para el posterior desarrollo del diálogo a través de las comisiones mixtas. Así pues, la concreción de la programación se estructura en tres niveles, pero separándose en dos líneas, préstamos y donaciones.⁷

- En primer lugar, están las Actas surgidas de las comisiones mixtas donde se establecen las prioridades para tres o cuatro años, se aprueban algunos proyectos específicos y se incorporan declaraciones de intención aun no concretadas.
- En segundo lugar, en algunos países se elaboran los Planes Operativos donde se establecen las previsiones presupuestarias de cada ejercicio. Sirven, por tanto, para trasladar la programación plurianual al presupuesto anual por el que se rige la cooperación española. En ocasiones, estos acuerdos sirven también para reformular componentes sustanciales de los proyectos aprobados en la comisión mixta, lo cual

⁶ Bien los Convenios básicos de cooperación científica y técnica, bien los Tratados generales de cooperación y amistad.

⁷ Recientemente, en la línea de cooperación no reembolsable se han introducido los microcréditos, pero a pesar de tratarse de préstamos no generan deuda para el país receptor ya que los fondos amortizados se reutilizan en nuevos programas de microfinanciación.

ha sido objeto de críticas por no corresponder a su función la introducción de dichos cambios.⁸ También sirven para valorar el grado de cumplimiento de los compromisos y tratar de solventar los problemas o inconvenientes que puedan ir surgiendo.

- Por último, cada proyecto individual de cierta envergadura se concreta en un acuerdo en el cual se recogen las obligaciones de cada una de las partes implicadas en su ejecución, incluidos los compromisos financieros y las modalidades de pago y de gestión.

Hasta el momento, tanto los compromisos programáticos de las comisiones mixtas como los más concretos, se formulan en función de actividades y aportaciones a realizar por las partes y no en función de objetivos medibles como determinan las nuevas orientaciones del CAD. Es necesaria la introducción de una planificación estratégica que oriente los acuerdos en función de los objetivos y por tanto permita adecuar los recursos que deben aportar las partes a las necesidades concretas. Esto implicará un mayor seguimiento en función de indicadores relevantes y mecanismos de flexibilización en la gestión más descentralizados y más participativos.

En la cooperación reembolsable también se observan varios niveles, aunque con mayor grado de centralización. En cierto modo, al tratarse de prestamos de gobierno a gobierno, es comprensible un control rigoroso sobre la adopción de acuerdos vinculantes que impliquen compromisos financieros. Normalmente se firman protocolos sobre montos globales que después deben concretarse en operaciones concretas. Aunque la decisión de financiación la toma el consejo de ministros, las operaciones se acuerdan en la comisión económica en la que participan los delegados comerciales y los responsables del ministerio de finanzas. Después cada préstamo tiene su reflejo en un instrumento convencional específico en el que se establecen los términos de la

⁸ SECIPI, 1999, Programa de cooperación Hispano-peruano, *op. cit.*, p. 42.

operación y las obligaciones de las partes. También las operaciones de conversión o reestructuración de deuda se plasman en acuerdos en los que se establecen las condiciones y el consiguiente reparto de los beneficios entre los participantes.

c) Mecanismos de diálogo

El instrumento fundamental de diálogo entre representantes de la cooperación española son las comisiones mixtas instauradas por los acuerdos de cooperación. Normalmente la comisión integra la cooperación técnica y científica y la cultural y educativa, pero en ocasiones se establece una comisión específica para esta última.⁹ En teoría deberían reunirse cada dos años, pero no siempre ha ocurrido así, la mayoría se reunía cada tres o cuatro años, bien en el país receptor, bien en España. En la actualidad, el ritmo de reuniones se está haciendo más regular, excepto en situaciones excepcionales. A la reunión suelen acudir por parte española, junto al embajador y al coordinador general de la OTC, el Secretario General de la AECI, el Subdirector General del área correspondiente (América de Sur o América Central y México). Dado el distanciamiento temporal de este diálogo de alto nivel, en algunos países receptores se establecen diálogos de carácter técnico y reunión más frecuente mediante los cuales se hace un seguimiento y se revisan los avances realizados, pudiendo incluso presentarse y aprobar nuevos proyectos dentro de las líneas aprobadas en la comisión mixta. Un ejemplo es el Comité paritario de cooperación técnica hispano-peruano. También la última comisión mixta hispano-boliviana decidió la creación de un comité mixto encargado de aprobar y hacer el seguimiento. Con Venezuela existe un comité de seguimiento en que participan el órgano de coordinación (CORDIPLAN) y la dirección general sectorial de economía y cooperación del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Además de esos dos foros de diálogo de carácter más genérico, se pueden establecer comités específicos para tratar cuestiones referidas a un determinado instrumento, como ocurre con los fondos de contravalor surgidos del Fondo de Ayuda al Equipamiento, o

en referencia a un sector específico de gran relevancia en la relación como la cooperación cultural o la cooperación industrial, aunque estas actúan dentro del marco de los programas aprobados por la comisión mixta y sólo tienen capacidad de propuesta, no de aprobación. En el caso de proyectos específicos de gran envergadura es frecuente el establecimiento de comités paritarios, pero tratan aspectos más relacionadas con la gestión que con la programación en general. Ya se mencionó que la cooperación comercial mantiene sus propios mecanismos de concertación y diálogo mediante los cuales se gestionan, tanto los créditos FAD, como los fondos de contravalor surgidos de la condonación de deuda externa. Si la separación de los primeros es discutible, resulta aun más objetable la desvinculación de los proyectos de cooperación financiados con deuda convertida en cooperación técnica, pues ésta corresponde al Ministerio de Asuntos Exteriores.

Al margen de las instancias reseñadas, en la mayoría de países latinoamericanos existe una comunicación relativamente fluida con las autoridades del gobierno receptor. Este diálogo continuado y de carácter informal permite un alto grado de conocimiento mutuo que facilita la concertación y la flexibilización de posturas. Sin embargo tropieza con el escaso margen de poder de decisión de que gozan las OTC, doblemente condicionadas por su subordinación jerárquica al Embajador y su dependencia orgánica de la AECL. Además, al circular la cooperación financiera por otros cauces, queda más mermada la capacidad de negociación de los responsables de la cooperación técnica.

9.1.2. Implementación y evaluación

Si bien en el campo de la implementación existe una experiencia acumulada de cierta entidad, la escasa actividad en materia de evaluación, además de la falta de documentación homologada y pública de la mayoría de los proyectos realizados, impide tener una visión amplia del modo en que se han desarrollado las relaciones con las autoridades del país receptor y los beneficiarios. Tan solo podemos extraer unos retazos

⁹ SEBASTIAN, J., p. 8, Informe sobre la Cooperación Académica y Científica de España con América Latina,

de las pocas evaluaciones publicadas y algunos informes de actividades de la AECI y otros organismos públicos. No obstante, al no existir una planificación previa y responder la programación más a criterios políticos que a objetivos de medio plazo, la colaboración e implicación del gobierno y las autoridades locales, así como su buen entendimiento con los responsables de la cooperación española, ha sido determinante tanto de la puesta en marcha como la correcta ejecución de los proyectos acordados.¹⁰ De ahí que sea difícil extender los resultados o experiencias específicos al terreno de lo general y de ese modo todas las afirmaciones que aquí se harán deben interpretarse con cautela.

a) Identificación

La mayoría de los proyectos bilaterales que se han financiado en América Latina por parte de la cooperación española han sido identificados atendiendo a la ley de la oferta y la demanda. Las comisiones mixtas se desarrollaban como un mecanismo de intercambio en las que el país receptor acudía con una cartera de propuestas que trataba de encajar en los sectores prioritarios seleccionados por los responsables de la cooperación española. A su vez los delegados españoles ofrecían financiar determinadas acciones diseñadas en abstracto por los técnicos y políticos de la sede central, intentando convencer de su pertinencia al gobierno receptor. Así funcionaba el caso de la mencionada cooperación horizontal, pero también en algunos de los programas emblemáticos como ARAUCARIA o los Centros de preservación del patrimonio cultural. El resultado final ha sido el fruto de una transacción entre las pretensiones de unos y otros.

Como se señaló, en el caso de países con un organismo centralizado para gestionar la cooperación, un programa de desarrollo planificado y una buena capacidad de

Conferencia de rectores de las Universidades Españolas, Madrid, 1999, pp. 445.

¹⁰ Esto queda patente, por ejemplo, en la evaluación del instrumento del Fondo de Ayuda al Equipamiento en Iberoamérica, SECIPI, 1998, *op. cit.*, donde se señala que aunque «es un instrumento concebido de forma unitaria y con un reglamento que se desarrolla con un mecanismo de actuación muy similar en todos los países donde se aplica, las diferencias en el contexto de dichos países han hecho surgir modelos muy diversos de ejecución», p. 23.

negociación, como México, Venezuela o Perú, el azaroso resultado podía ser reconducido a través de los planes nacionales. En el caso contrario el resultado de las comisiones ha consistido en una amalgama de proyectos escasamente relacionados entre sí. Las peticiones de financiación por parte del receptor que podían llegar desde organismos dispares a través de canales múltiples oficiales u oficiosos y no siempre contaban con un examen previo de idoneidad, pertinencia o viabilidad en el que fundamentar la decisión de financiación.

También de la parte española, las ofertas podían proceder de diversos fuentes, desde contactos directos con instituciones locales, no sólo de la AECI, también de otros organismos, hasta propuestas surgidas de cualquiera de las instituciones públicas con competencias en materia de cooperación;¹¹ lo cual incluye ministerios y sus organismos autónomos, pero también las Comunidades Autónomas y otras entidades locales.

Si sumamos a este sistema de improvisación, la inexistencia de estudios de evaluación previa y la deficiente formulación de los proyectos, muchos de los cuales carecían de un esquema metodológico adecuado, se explican algunas de las conclusiones que se apuntan en los documentos de evaluación aparecidos. Un caso paradigmático es el del proyecto de fortalecimiento municipal en Flores, Guatemala, donde las evaluaciones recomiendan la necesidad de mayor rigor en la formulación de proyectos: «separar la mera identificación de la formulación y dedicar a ésta el personal, el tiempo y el dinero correspondiente a su importancia en el éxito final del proyecto».¹² También en el examen de las escuelas-taller en Iberoamérica se recomienda una reformulación atendiendo al Enfoque del Marco Lógico.¹³ Sólo en el caso del informe sobre el Programa de Cooperación Hispano-Peruano se constata un adecuado uso del sistema de gestión del ciclo del proyecto, aunque señalando dificultades para adaptar algunas

¹¹ SECIPI, 1998, *op. cit.*, p. 27.

¹² SECIPI, 1998, *op. cit.*, p. 29.

¹³ SECIPI, 1998, *op. cit.*, p. 42.

intervenciones al formulario de la AECI.¹⁴ En concreto, se constata la inexistencia de documentos estandarizados de identificación y las diferencias de interpretación de algunos componentes del formulario entre el personal de la OTC.¹⁵

Aunque las iniciativas surgen muy a menudo de las contrapartes locales es poco frecuente su participación en la formulación del proyecto y aun es más rara la participación de los beneficiarios. Sin embargo, ya comienzan a introducirse, aun con un carácter experimental procedimientos más abiertos, como por ejemplo los talleres participativos para representantes sociales realizados en la subregión Moquegua de Perú.¹⁶ Como se señaló, la identificación a través de consultores no es frecuente, pero está en aumento, lo cual probablemente mejorará su calidad técnica, pero no necesariamente la participación de las instituciones y la sociedad local. Por el momento el recurso a la identificación a través de empresas de consultoría está concentrado sobre todo en la cooperación reembolsable a través de la línea especial establecida en el presupuesto del Fondo de Ayuda al Desarrollo.¹⁷

Una de las iniciativas del gobierno español tras los desastres del Mitch fue enviar dos misiones de expertos del Centro de Estudios y Experimentación (CEDEX) del Ministerio de Fomento para identificar, sobre el terreno y en contacto con las autoridades locales, las necesidades y los perfiles de expertos necesarios para el refuerzo de las capacidades autóctonas en la labor de reconstrucción e implantación de los programas de desarrollo. Posteriormente el grupo CEDEX se encargará de proveer los técnicos según los perfiles identificados. En materia educativa la AECI envió una misión encargada de identificar posibles proyectos en colaboración con el Ministerio de Educación. El recurso a técnicos de otros ministerios para actividades de cooperación

¹⁴ Así queda reflejado en el informe sobre Perú, p. 17, donde se enumeran como cauces de identificación: iniciativas directas del gobierno peruano, peticiones locales, institucionales o de beneficiarios realizados directamente a la OTC (57% del total), las mismas peticiones realizadas a la SECTI peruana, iniciativas directas de la AECI y trabajos de consultoras encargadas por la administración peruana o española.

¹⁵ *Ibid.*, p. 18.

¹⁶ *Ibid.*, p. 18.

¹⁷ Véase *supra* 8.1.4.

técnica es una acción de complementariedad muy loable, no lo es tanto que cada una de las misiones de identificación realizara los contactos con las autoridades locales de forma individual.

Sea cual sea el mecanismo de identificación, la decisión sobre la financiación de un proyecto determinado financiado con donaciones es objeto de una valoración en la dirección geográfica correspondiente de la sede central de la AECI, aunque se tiene en cuenta la opinión expresada por la OTC. Posteriormente deberá ser aceptada por el país receptor en la comisión mixta correspondiente, independientemente del origen de la petición. Si se financia con préstamos concesionales la decisión la toma el Consejo de Ministros tras pasar la CIFAD.

b) Implementación

No existe un modelo de gestión único para los diferentes instrumentos de la cooperación española, ni centralizado, ni descentralizado, de manera que dependerá del tipo de ayuda y del país en concreto del que se trate. En general los programas de cooperación española en América Latina tienen como contraparte mayoritariamente organismos públicos. Esto viene dado en parte por el tipo de sectores en los cuales se han concentrado los proyectos (infraestructura, educación y formación o fortalecimiento institucional), pero también por una concepción muy oficialista en la gestión de la ayuda y por las propias tendencias centralistas de muchos países receptores. Sin embargo, el énfasis puesto en la priorización del fortalecimiento institucional ha favorecido una creciente interrelación con las administraciones locales sobre todo en América Latina donde desde mediados de los años ochenta se está produciendo una progresiva descentralización de las políticas públicas.

Los mecanismos de implementación van desde la ejecución directa a la ejecución por terceros, pasando por la cogestión, pero la cooperación española siempre se reserva un cierto control a través del sistema de financiación. Así, cuando el organismo ejecutor es

público y no existe un co-director de proyecto español, la financiación se hace a través de pagos directos de la OTC a los proveedores de servicios o recursos humanos y materiales necesarios para la ejecución del proyecto lo cual implica un control directo sobre todos los gastos. En cambio, con gestores privados o en caso de intervenciones que cuentan con presencia española directa en los mecanismos de gestión, se suele financiar mediante una entrega periódica de recursos que puede ser anual, semestral, trimestral o bimestral. En los proyectos más complejos la cooperación española suele mantener su presencia activa tanto en la gestión como en la ejecución directa, bien mediante personal local contratado, bien mediante personal expatriado.¹⁸

La mayor parte de financiación que reciben los OTC es en forma de mandatos de pago a la administración central del gobierno receptor.¹⁹ El resto son para funcionamiento, programas horizontales o programas específicos y cada proyecto tiene una cuenta individual. Así pues el margen de maniobra es mínimo. Sólo a través de los fondos de contrapartida del FAE o la ayuda alimentaria los directores de OTC tienen posibilidad de aprobar pequeños proyectos. En algunos países, como Perú, el método ha adquirido cierta flexibilización mediante el sistema de cogestión que se articuló en torno un comité administrador. Se trata de un comité mixto que puede introducir variaciones en las previsiones de desembolso si se observan importantes diferencias de ritmo en la ejecución. Para hacer el seguimiento cuenta con el apoyo de una secretaría técnica compuesta por un representante de la OTC y otro del órgano responsable en el país receptor. En el caso de Bolivia está previsto establecer un nuevo mecanismo de cogestión que involucre en la financiación a ambos gobiernos. Así se señala que el comité mixto aprobará un reglamento que regulará la transferencia y administración de los fondos mediante un mecanismo revisable periódicamente. Una vez aprobado el financiamiento de cada programa o proyecto la OTC traspasará los fondos del Ministerio de Hacienda de Bolivia, el cual suscribirá un convenio subsidiario con la entidad ejecutora correspondiente.

¹⁸ Es lo que se desprende del informe sobre Perú, pp. 18-19.

En este mismo país, se puso en marcha hace pocos años una experiencia que parece algo contradictoria con el procedimiento anteriormente descrito. La cooperación española constituyó una asociación civil sin ánimo de lucro sometida a la legislación boliviana y denominada Bolhispania. Esta entidad, presidida por la AECI tiene como finalidad ejecutar directamente proyectos de desarrollo merced a su facilidad, como organismo local, para celebrar contratos con agentes locales. Aunque aparece citada en el acta de la comisión mixta como un agente ejecutor, no está muy clara cual es su función en el conjunto de las relaciones bilaterales de cooperación. En el caso de los microcréditos la forma habitual de gestión es a través de una entidad financiera: así, en República Dominicana se confió el proyecto PROYME (Programa de promoción y apoyo de micro-, pequeña y mediana empresa), en Bolivia se encarga FONDESIF, o en Perú COFIDE (cooperación financiera de desarrollo). El tema de financiación suele traer complicaciones, sobre todo por la rigidez de los periodos presupuestarios anuales que en ocasiones obliga a precipitarse en la formulación para evitar perder los recursos retribuidos.²⁰ Otras veces son los retrasos en los desembolsos que hacen demorar el inicio de los proyectos por falta de fondos.²¹ Por otra parte, aunque no se suelen dar irregularidades graves, los presupuestos casi nunca se cumplen exactamente.²² Otras veces los problemas surgen de retrasos en los pagos por parte del organismo oficial co-financiador. Esta situación se da con relativa frecuencia en los países de renta media donde la cofinanciación es la norma.

Aunque la cooperación española siempre busca la visibilidad de las acciones que realiza no siempre participa directamente en la ejecución. Así, por ejemplo, en el programa de escuelas-taller los evaluadores echaban en falta una mayor participación de la OTC en

¹⁹ En Perú el 85% son mandamientos de pago al Ministerio de Asuntos Exteriores.

²⁰ Es el caso que se da en el proyecto de Fortalecimiento municipal de Flores, Guatemala, *op. cit.*, p. 33.

²¹ Así, por ejemplo, en el programa de Escuela-taller las subvenciones de la cooperación española no llegan hasta mayo de cada ejercicio lo cual impide el pago de los salarios y retrasa la ejecución, *op. cit.*, p. 19.

²² SECIPI, Programa hispano-peruano, 1999, *op. cit.*, p. 27; en el caso del fortalecimiento institucional en Flores, *op. cit.*, p. 23, se señala que «sólo cinco de los veintitrés capítulos presupuestados se ejecutaron como se previó inicialmente».

el seguimiento y apoyo de los proyectos, así como en los órganos rectores para velar por el adecuado cumplimiento de los objetivos y la idoneidad de los recursos con los cuenta cada centro.²³ En cambio, en el programa de fortalecimiento institucional en Flores el problema era justamente el contrario, la fundación oficial que en teoría, según el documento del proyecto, estaba encargada de la ejecución, quedó relajada a favor de una estructura paralela creada *ex-novo* por la cooperación española de forma externa a la estructura municipal. Esta situación no solo disminuía las garantías de futura sostenibilidad de la acción, sino que, además, echaba a perder una fórmula de reforzamiento de las instituciones municipales, lo cual había sido anunciado como uno de los objetivos primordiales del proyecto.²⁴

En los dos casos mencionados se observa una falta de atención a la capacidad técnica de las contrapartes. También en el programa en Perú se encuentran muy pocos casos en los que se haya conseguido un traspaso exitoso de las acciones realizados por la cooperación española a las instituciones locales. La mayor parte de las veces continúa la dependencia económica aunque se transfiera la gestión, por ello se recomienda una mayor atención a los aspectos de fortalecimiento institucional y capacidad de gestión que garanticen la futura viabilidad del proyecto,²⁵ destinándoles los recursos y la dedicación necesarios.

²³ *Op. cit.*, p. 19, los fondos son enviados directamente de la sede central a las escuelas-taller.

²⁴ *Op. cit.*, p. 33.

²⁵ *Op. cit.*, pp. 30-31.

c) Seguimiento y evaluación

No hace falta repetir, que las carencias en cuanto a los mecanismos de seguimiento y evaluación que se observan al tratar la estructura interna de la cooperación española se extienden a la fase de implementación e influyen en la escasa participación de los países receptores. Uno de los principales problemas que se han encontrado los evaluadores externos encargados de realizar los primeros informes sistemáticos de evaluación es la carencia de información de base sobre la cual analizar la pertinencia y el impacto de las acciones realizadas. La debilidad de los análisis previos a la ejecución es una constante que afecta a los resultados, tanto como la falta de claridad en la formulación de los objetivos. Más si tenemos en cuenta que el tipo de evaluación que se propone en la metodología publicada por la SECIPI está basada en indicadores objetivos y no en percepciones²⁶ y que se apuesta por una evaluación externa, realizada por expertos independientes ajenos a la formulación y ejecución del proyecto. Aun así, es cierto que en el programa de evaluación de Perú participaron dos expertos españoles y dos peruanos.

Aunque la metodología afirma la necesaria participación de los receptores y beneficiarios, lo cierto es que se pone poco énfasis en describir cuales son los mecanismos óptimos para su incorporación al proceso de evaluación. En realidad se pone mayor atención a la participación de los funcionarios para garantizar la internalización de la evaluación en el seno de la administración española que en el componente formativo para los que deberían ser los futuros gestores del proyecto una vez finalizada la acción externa. No obstante, es cierto que en la elaboración del plan de evaluación sí se apuesta por una iniciativa de abajo a arriba, tomando en consideración las propuestas de contrapartes y países receptores, aunque manteniendo la discrecionalidad de la SECIPI²⁷ en la decisión final.

²⁶ SECIPI, 1998, *op. cit.*, p. 30.

²⁷ *Ibid.*, p. 226.

En el plano del seguimiento previo a la evaluación *ex-post*, la participación de los beneficiarios y del país receptor ha sido escasa hasta el momento. De hecho ha sido poca la atención que se ha prestado a los preceptivos informes trimestrales y en el informe sobre Perú se reconoce que no se ha respetado el calendario de presentación de dichos documentos.²⁸ También se reseña la ausencia de mecanismos específicos para el seguimiento de las actividades y de la calidad de las escuelas-taller.²⁹ En el proyecto de fortalecimiento municipal en Flores, Guatemala sí se estableció un mecanismo paritario, la unidad de seguimiento y control de gestión, compuesta por el alcalde del municipio y el director del proyecto nombrado por la OTC, pero poco se reporta sobre los resultados de sus actuaciones. El caso de los Fondos de Ayuda al Equipamiento es más complejo por cuanto el informe de evaluación reconoce que en ninguno de los países donde éste se ha desarrollado existía un servicio que conociera, con detalle, la situación integral del instrumento, lo cual denota un deficiente flujo de información entre las instituciones implicadas³⁰ que dificulta el control sobre el cumplimiento de los objetivos.

En la actualidad, se han establecido mecanismos de cogestión con los gobiernos receptores en varios países, atribuyendo funciones en materia de seguimiento. Este nuevo enfoque está llamado a dotar de mayor capacidad de adaptación a la programación a través de un proceso de retroalimentación, pero servirá de poco si no se le asignan los recursos necesarios y se establece la previsión de un calendario ajustado. Tras la evaluación realizada en Perú, la cooperación española propuso un ejercicio similar en Bolivia. Según el acta de la comisión mixta será una evaluación externa cuyos términos de referencia propondrá la OPE, aunque el Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo se reserva la facultad de establecer las fechas, especialmente las referentes a programas de alcance nacional que involucran a los

²⁸ SECIPI, 1999, *op. cit.*, p. 19.

²⁹ SECIPI, 1998, *op. cit.*, p. 29.

³⁰ SECIPI, 1998, *op. cit.*, p. 21.

servicios centrales de los ministerios, para coordinarlos con el resto de los donantes y evitar una carga excesiva de trabajo administrativo.³¹

³¹ Acta 2000, *op. cit.*, p. 21.

9.2. La coordinación de la cooperación española y comunitaria en América Latina

En capítulos anteriores se ha expuesto como, tanto la política de cooperación española para el desarrollo, como la comunitaria están inmersas en una operación de renovación en cierta medida paralela. Existe un buen número de coincidencias en los planteamientos y fines de ambos procesos que reflejan el consenso al que se ha llegado en el seno de la comunidad internacional y por tanto proporcionan buenas perspectivas para un acercamiento de las políticas que favorezcan la coordinación con base a objetivos comunes. Sin embargo, también resultan patentes las diferencias que los separan dado el bagaje de la experiencia particular de cada uno y su dispar naturaleza como actores, bilateral y multilateral respectivamente. Antes de analizar las posibles sinergias mediante la coordinación de la acción de cooperación española y la comunitaria, se destacarán algunos de los aspectos más relevantes de dichas semejanzas y diferencias.

Entre las primeras, conviene señalar que la reforma española y la comunitaria vinieron precedidas de intensas críticas procedentes de diversos sectores. Los respectivos informes del CAD, en 1994 sobre España y en 1995 sobre la Comunidad Europea, fueron contundentes ante las carencias y la falta de adecuación de ambas políticas a los principales estándares internacionales, sobre todo en lo referente a la ausencia de planificación estratégica y de evaluación de resultados. Estas críticas tuvieron posterior reflejo interno y abrieron el debate sobre una perentoria necesidad de reforma de carácter global. Otro punto de coincidencia es que la reflexión sobre los cambios a introducir por la reforma parte de la necesaria adaptación a las transformaciones que se han producido en el contexto internacional como la llegada del orden de la posguerra fría o la acentuada globalización y la influencia de ambas en la función atribuida a la cooperación para el desarrollo en el conjunto de las relaciones Norte Sur. En esta línea, se hace explícita la asunción de los principales objetivos de desarrollo que han sido concertados en los organismos de cooperación internacional. Ello incluye los resultados de las últimas conferencias celebradas al amparo de Naciones Unidas, pero también se

recoge, tanto en la comunicación COM (2000) 212 final como en las diversas versiones de propuestas del plan director para la cooperación española, la internalización de la estrategia para el siglo XXI elaborada en el seno del CAD.³²

Dada la extrema dispersión de la cual adolecen ambas políticas, no sorprende que uno de los principales objetivos comunes sea la elaboración de una estrategia global que reúna bajo unos mismos principios y objetivos al conjunto de políticas e instrumentos disponibles, tratando de establecer sinergias y complementariedad entre todos ellos. La elaboración de dicha estrategia global se basa, a su vez, en la incorporación de los principios básicos de eficacia que se han ido coordinando a lo largo de décadas en el conjunto de la comunidad donante y explicitados en las directrices emanadas del CAD, como el principio de asociación, el de apropiación o el de participación social, entre otros.³³

También sirve para enfrentar una carencia común (la falta de visión a medio y corto plazo), la introducción de un sistema de planificación estratégica que incluya objetivos específicos a alcanzar y un conjunto de indicadores objetivables que sirvan para medir el grado de eficacia alcanzado por las acciones realizadas. Otra coincidencia a mencionar es que el objetivo de erradicación de la pobreza se sitúa en el centro de la estrategia de cooperación al cual deberán contribuir el resto de objetivos específicos y por tanto deberá servir de referencia en la elaboración de las estrategias regionales o sectoriales, dos ejercicios que también han permanecidos ausentes hasta tiempos muy recientes en la cooperación de la CE y, aun más si cabe, de la española.

En ambos casos la revisión se ha producido tras la aprobación del tratado de Maastricht y su continuador el tratado de Amsterdam, lo cual ha influido en mayor o menor medida en las dos propuestas; así, la incorporación de las «tres C» es ineludible en el nuevo marco elaborado para la política de cooperación comunitaria, pero también aparecen

³² El mencionado documento de la CE también incluye los trabajos del G7 y de los organismos financieros, p. 9.

incorporadas total o parcialmente en la ley y el borrador de plan director españoles. El principio que aparece más claramente enunciado en la ley española es el de coherencia de políticas, para el conjunto de la Administración pública española en el artículo cuatro y respecto a las políticas comunitarias en el 6.1., donde también se incorpora el principio de complementariedad. La coordinación es el instrumento fundamental para la consecución de los mencionados principios, tanto hacia el interior de las administraciones respectivas como hacia el exterior, con otros donantes. Finalmente, cabe subrayar que tanto la Comunidad como la Administración española ven en la coordinación entre los miembros de la UE una herramienta valiosa para aumentar la influencia y la visibilidad de la cooperación europea frente a las políticas de influencia practicadas por otros grandes donantes, fundamentalmente Estados Unidos y Japón.

Frente a estas similitudes también se pueden señalar desemejanzas importantes; la primera, referente a la forma en la cual se ha realizado el proceso de revisión, es que, contrariamente a lo que sucedido en el caso de la cooperación comunitaria, en la Administración española no se ha procedido a una evaluación global de los instrumentos y políticas previo en el que se analizará la pertinencia, eficacia, eficiencia e impacto. Existen estudios que hacen balance genérico de las prácticas y la evolución experimentada por la política de cooperación española entre los que destacan el análisis contenido en las primeras páginas del estudio previo a la elaboración del plan director³⁴ o los informes del CAD. Son documentos aclarecedores que analizan importantes deficiencias, pero sufrieron la limitación de carecer de informes y estudios de base con evaluaciones detalladas sobre los resultados y procedimientos empleados en proyectos o programas específicos,³⁵ por lo cual tuvieron que basarse en una documentación poco rigurosa y en comentarios u opiniones de algunos de los protagonistas directos.³⁶ Esta

³³ Véase punto 3.2.2.

³⁴ ALONSO, J. A., (dir.), 1999, *op. cit.*

³⁵ Recordemos que la estrategia española de evaluación se adoptó en 1998 y la publicación de los primeros informes fue a partir de 1999, véase punto 8.3.4.

³⁶ Aunque no se realizó ninguna encuesta sistemática.

carencia tendrá consecuencias, sobre todo, en el alcance que se dará a la reforma de la cooperación española.

También podemos señalar como una diferencia clara la distancia que separan los años de experiencia como donante de España y la CE. Pero, sin duda, el factor de mayor divergencia entre una y otra política es el que dimana de la diferente naturaleza como actor internacional entre un Estado y una Organización Internacional. Aunque con frecuencia se señalan las peculiaridades de la CE entre el conjunto de organizaciones internacionales, dado su importante componente de supranacionalidad, no deja de ser un sujeto de derecho internacional derivado, sometido a las limitaciones que dicha naturaleza implica para su actuación en el ámbito internacional. En el caso de la política de cooperación, al principio de atribución de competencias se suma el carácter compartido de dicho ámbito, lo cual implica la plena aplicación del principio de subsidiariedad³⁷ a favor de los Estados miembros. Por otra parte, dado que el TUE sitúa la cooperación para el desarrollo en el marco de la PESC y consagra el principio de coherencia de políticas, la política de cooperación queda aun más determinada por el componente intergubernamental de la Unión.

Esta visión queda reforzada con la afirmación recogida en el documento programático de la Comisión, que caracteriza la cooperación para el desarrollo como uno de los tres pilares de la acción exterior de la UE junto a la política comercial y la dimensión política.³⁸ El componente intergubernamental puede suponer una limitación a la acción autónoma de la Comunidad, aunque también permite una valoración en clave positiva: al estar obligada la Comunidad a contemplar los intereses a veces divergentes de los diferentes miembros de la UE debe buscar una solución equilibrada y eso la libera de la sumisión directa al interés nacional que padecen las políticas bilaterales de cooperación, incluyendo la española. En sentido contrario, cabe mencionar la compleja estructura del

³⁷ Véase *infra*, punto 7.1.1.

³⁸ COM (2000) 212, final, p. 4.

sistema de toma de decisiones y de gestión de la comunidad que dificulta su capacidad de reacción y adaptación a realidades cambiantes.

En todo caso conviene recordar que ambos procesos de renovación están en sus inicios y es difícil predecir cual será su alcance efectivo. Tanto en la Comunidad como en la Administración española, se es consciente de las dificultades y riesgos de la transformación a fondo que se plantea y se configura como una operación a medio plazo basada en un proceso de retroalimentación interna y de absorción de experiencias ajenas. En esta dirección, la coordinación a diversos niveles debe servir de instrumento para romper inercias e incrementar las vías de diálogo entre los diferentes actores implicados (donantes, receptores y sociedad civil). En el caso particular de la cooperación española con América Latina, la situación descrita intensifica el reto, pero también se acrecientan las oportunidades para influir en la política comunitaria y multiplicar la eficacia de los objetivos de desarrollo que se propongan, al tiempo que potencia su proyección internacional en el continente.

Como se ha venido señalando a lo largo de toda la investigación, la coordinación, en este caso de la política de cooperación hacia Latinoamérica desde España y la Comunidad Europea, se plantea a diversos niveles, aunque todos ellos sean interdependientes relacionados entre sí. Para proceder a un análisis sistemático se distinguirá entre dos niveles de menor a mayor concreción: por una parte se hará referencia a las oportunidades que ofrecen las nuevas estrategias para la coordinación política. A continuación se hará mención de las opciones y los obstáculos para avanzar hacia una mayor coordinación operacional entre la Comunidad y los Estados miembros en aplicación de las directrices emanadas del Consejo en los últimos años.

9.1.1. La Coordinación política

Con la decisión de elaborar una estrategia global de cooperación para el desarrollo que abarque al conjunto de instrumentos la Comunidad ha dado un paso importante para

afianzar su identidad como uno de los principales donantes de la Comunidad internacional. Sin embargo, este ejercicio no se limita exclusivamente al ámbito de la política común, sino que en aplicación de los principios del TUE, incorpora elementos que dimanan del segundo pilar de la UE y extiende sus consecuencias a las políticas de los Estados miembros. Al insertar la cooperación entre el conjunto de relaciones con los PVD e incluir la dimensión política como uno de los principales instrumentos, junto al comercio, para alcanzar los objetivos de desarrollo se asocia a los Estados miembros en la definición del conjunto de relaciones con los PVD.³⁹ El Título XVII del TCE ordena incorporar los principios de coherencia, complementariedad y coordinación a la política comunitaria de cooperación, pero son los Estados quienes, sobre la base de la concertación política, podrán incorporarlas a las políticas bilaterales. La Comisión únicamente tiene atribuida la capacidad de elaborar iniciativas que el Consejo puede asumir como recomendaciones. La discrecionalidad de los Estados hace depender la efectiva aplicación de los mecanismos de coordinación de la voluntad política, y justamente la ausencia de ésta ha sido señalada como una de las claves de su falta de eficacia⁴⁰ que repercute en la falta de complementariedad y de coherencia.

Las diferencias en la aplicación de las resoluciones sobre complementariedad y sobre coordinación operativa son reportadas en todos los informes de evaluación publicados en los últimos meses, incluido el dedicado a los países ALA. Sin embargo, no se puede negar que se han dado algunos avances y en los últimos años la Comisión ha incrementado el número e intensidad de las consultas con los Estados miembros, aunque la información disponible es limitada. No obstante, la Comisión no consiguió que el Consejo le atribuyera un claro mandato para sumir un papel de líder en el proceso de coordinación de la UE en el documento sobre el fortalecimiento de la coordinación operacional de marzo de 1998⁴¹ y de ello se resintió el diálogo político. En el Consejo de cooperación celebrado el 21 de mayo de 1999 se adoptó una resolución sobre

³⁹ También en esta línea se pueden situar la inclusión del diálogo político en los acuerdos de cuarta generación.

⁴⁰ Comisión CE, *Synthesis of EC...*, 2000, *op. cit.*, p.

⁴¹ *Ibid.*, p. 28.

complementariedad, en la que se reconocía que la coordinación operativa, aunque necesaria, era insuficiente para conseguir la efectiva aplicación del principio y que era preciso ir más allá del intercambio de datos no obligatorio entre las misiones de los Estados miembros y la Comisión, avanzando hacia un tipo de coordinación más estratégica.

Como consecuencia el Consejo recomendaba una serie de medidas entre las cuales se destacan; en primer lugar, intentar que la adopción de una política de concentración sectorial y un enfoque de ayuda programa por la CE sirva para contribuir a mejorar la complementariedad con los Estados miembros. Otro medio, ya de carácter más operativo, sería incrementar las actividades conjuntas de identificación, valoración y evaluación, así como organizar reuniones periódicas con el gobierno receptor y la sociedad civil, aprovechando en lo posible foros existentes. Para aquellos Estados miembros «que estén dispuestos» se apunta la posibilidad de crear un proceso de coordinación con el gobierno del país receptor, constituir redes de colaboración o acordar la división del trabajo en un sector particular. También se recomienda explorar las formas de armonización de procedimientos y proceder a una descentralización, no sólo de gestión, también de decisión, a favor de las delegaciones. En la recomendación, el Consejo insiste en la necesidad de que el intercambio de información sobre planificación debe hacerse con la suficiente antelación para permitir las consultas *in situ* con las delegaciones.

La búsqueda de mecanismos para aplicar el principio de coherencia de políticas es aun más compleja, pues no sólo afecta a las políticas bilaterales de cooperación, sino también a otras políticas en las cuales los intereses de los Estados miembros pueden estar contrapuestos. Como señala HOEBNIK, P., la coherencia es muchas veces fruto del conflicto de intereses entre diferentes actores⁴² y la UE ofrece suficientes diferencias entre sus miembros para que se den conflictos en el seno de sus instituciones. Además,

como señala el mismo autor, en la UE es más difícil encontrar un foro único para alcanzar el consenso. En el proceso de toma de decisiones sobre la política de cooperación para el desarrollo participan muchos actores y estos actúan muchas veces mediante presiones contradictorias que paralizan los avances. Así, los Estados, a través de los órganos intergubernamentales, por una parte, y el Parlamento, por otro, han contribuido a complicar la gestión.

Uno de los momentos en que más se resiente la política comunitaria de la falta de una ausencia de unidad entre objetivos políticos, económicos y de cooperación es a su paso por los Comités consultivos intergubernamentales.⁴³ A causa de ello éstos comités evitaron abordar planteamientos estratégicos y se concentraron en la microgestión, es decir, la aprobación de proyectos individuales, lo cual dilata excesivamente la toma de decisiones. La transformación y fortalecimiento de estos comités como mecanismos de planificación e intercambio de informaciones sobre las políticas de cooperación de la CE y los Estados miembros es una de las principales propuestas que aparecen en los estudios de evaluación y ha sido incluido en la comunicación de la Comisión para el establecimiento de una estrategia global. No obstante, la responsabilidad para alcanzar una mayor coherencia de políticas corresponde a todas las instituciones comunitarias y precisa necesariamente de la colaboración de los Estados miembros.

Como señalaba un reciente estudio publicado por el ECDPM, el proceso de negociación de la estrategia global, actualmente en curso, es casi un laboratorio para crear una nueva cultura de consulta y decisión conjunta que implique a los diferentes departamentos encargados de la cooperación en la Comisión.⁴⁴ Pero además debería servir para establecer un consenso alrededor del cual se construyan las alianzas necesarias para ir introduciendo los mecanismos de coordinación precisos para la efectiva aplicación de

⁴² HOEBNIK, P., p. 325, «Coherence and Development Policy: The case of European Union», en FORSTER, I. y O. STOKKE, *op. cit.*, 1999, pp. 323-345.

⁴³ Comisión CE, Synthesis of EC ..., 2000, *op. cit.*, p. 28.

los principios de complementariedad y coherencia de las políticas de cooperación europeas. En referencia a la política de cooperación con América Latina, que careció hasta ahora de orientaciones estratégicas, significa la oportunidad de acceder a un tratamiento más global que tenga en cuenta las diferentes realidades de la región. Para España supone la posibilidad de insertar su política latinoamericana en un marco más amplio de relaciones intercontinentales y potenciar así sus efectos.

Para analizar las posibles sinergias entre la futura política comunitaria de cooperación y la nueva estrategia española en cierres distinguiremos entre dos niveles: en primer lugar, se atenderá a la posible complementariedad en los planteamientos globales que se apuntan en los mencionados documentos de orientación provisionales y su posible traslación en el ámbito regional. En segundo lugar, la atención se centrará en la planificación en el nivel nacional y la posible incidencia en las políticas sectoriales y la ayuda programa. Dadas las incógnitas que plantea el futuro, gran parte de las apreciaciones que se harán a continuación se basan en los procesos y experiencias previas recogidas en las evaluaciones e informes realizados, aunque introduciendo los cambios que plantean las reformas.

a) Concertación de la estrategia global y regional

El objetivo central, tanto de la estrategia global planteada por la Comisión, como el proyecto de plan director de la cooperación española es la erradicación de la pobreza, en consonancia con la orientación básica del CAD. En ambos casos la definición de pobreza incluye un enfoque multidimensional que permite abarcar todas las actividades que tienen incidencia en la mejora de las condiciones de vida de la población más pobre y no sólo aquellas que se destinan directamente al alivio de la pobreza. Igualmente los dos documentos entienden que la lucha contra la pobreza no excluye a los países de renta media como receptores, siempre que la ayuda tenga como principal objetivo la

⁴⁴ BOSSUYT, J., T. LEHTINEN, A. SIMON, G. LAPORT y G. CORRE, p. 13, *Assessing Trends in EC Development Policy. An independent review of the European Commission's External Aid Reform Discussion Paper*, núm. 16, ECDPM, mayo 2000, pp. 21.

mejora de la situación de las capa de población más desfavorecida. Tradicionalmente la cooperación de la Comunidad con los países de América Latina siempre se ha dirigido preferentemente a la eliminación de la pobreza y a la población pobre,⁴⁵ pero no siempre a los países de renta más baja. Sin embargo, la diversificación y la introducción de la cooperación económica con los países de renta media ha desdibujado dicha orientación. El caso de España es antónimo, pues tradicionalmente primó la cooperación económica con países de renta media (básicamente cooperación financiera reembolsable) y sólo en los últimos años se está reorientando hacia sectores de carácter social.

Este relativo acercamiento del enfoque proporciona más margen de coincidencia para la concertación. Tanto la CE como España apuestan en sus propuestas por una concentración sectorial que contribuya a incrementar el impacto de su ayuda y a mejorar el uso eficiente de los recursos a la par que se potencia su visibilidad. Los criterios empleados para escoger las prioridades tienen como punto en común el tratar de potenciar las peculiaridades propias y junto a las áreas preferentes los dos introducen unas orientaciones transversales o principios rectores que se aplican con carácter genérico a todas las actividades de cooperación para el desarrollo que realicen. Un cuadro comparativo servirá para señalar coincidencias y divergencias.

ESPAÑA	CE
	<u>Criterios de selección</u>
<ul style="list-style-type: none"> Reforzar el contenido social. Conocimientos acumulados en el propio proceso de desarrollo de los últimos decenios. Experiencia anterior de la política de cooperación para el desarrollo <u>Orientaciones transversales</u> <ul style="list-style-type: none"> Lucha contra la pobreza Igualdad de hombres y mujeres Sostenibilidad ambiental 	<ul style="list-style-type: none"> Contribuir a la eliminación de la pobreza Favorecer el desarrollo sostenible Potenciar el valor añadido que ofrecen las ventajas comparativas de la Comunidad en ciertos sectores.⁴⁶ <u>Principios rectores</u> <ul style="list-style-type: none"> Lucha contra la pobreza Equidad de género Gestión sostenible de los recursos Fortalecimiento institucional

⁴⁵ Comisión CE, *Synthesis of EC ...*, 2000, *op. cit.*, p. 8.

⁴⁶ Comisión CE, *Synthesis of EC ...*, 2000, *op. cit.*, p. 8.

⁴⁶ Según la Comisión el valor añadido de la política comunitaria reside en: representar los intereses compartidos por la mayoría de los miembros, su presencia en prácticamente todos los PVD a través de acuerdos comerciales y de cooperación, experiencia en grandes proyectos, experiencia en integración regional, experiencia acumulada de la cooperación de los quince miembros, cultura de acción colectiva, diversidad de sistemas sociales con valores compartidos, COM (2000) 212 final, p. 15.

<ul style="list-style-type: none"> • Atención a las necesidades básicas • Inversión en el ser humano (educación, cultura) • Infraestructura y tejido económico • Sociedad civil, instituciones y buen gobierno • Medio ambiente • Prevención de conflictos y procesos de paz 	<ul style="list-style-type: none"> • Defensa de los derechos económicos, sociales, políticos y culturales.
<u>Prioridades sectoriales</u>	
<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a las políticas macroeconómicas ligadas a la reducción de la pobreza • Comercio y desarrollo • Transporte • Fortalecimiento institucional, buen gobierno y Estado de derecho • Seguridad alimentaria y desarrollo rural sostenible • Integración y cooperación regional 	

Se observa que en lo referente a las orientaciones o principios que se aplican genéricamente existen coincidencias notables que permiten una sintonía en los planteamientos. La inclusión por parte de la Comunidad de dos items más, como el fortalecimiento institucional o la defensa de los derechos humanos en toda su extensión, no suponen ninguna distorsión, ya que ambas forman parte de los objetivos básicos contenidos en la ley de cooperación española y por tanto deberán informar toda la política de cooperación. Es en el campo de las prioridades sectoriales donde se observan más diferencias ya que pretenden reflejar las ventajas comparativas, pero también delatan enfoques diversos sobre los instrumentos y objetivos de la política de cooperación. Por ejemplo, el primero de los sectores enunciados coincide en el ataque directo a la pobreza, pero mientras la propuesta española se centra en la atención a las necesidades básicas (en una concepción algo teñida de asistencialismo), la Comisión propone un enfoque macroeconómico que está más acorde con la tendencia a sustituir el proyecto por la ayuda programada de carácter sectorial.

Otras coincidencias/divergencias se observan en referencia a la mayor o menor concreción de las propuestas; así, en la genérica alusión española al desarrollo del tejido económico y la infraestructura cabrían los temas de comercio y desarrollo o el transporte que propone la Comisión. Lo mismo ocurre con el medio ambiente, que la Comunidad concentra en el área de desarrollo rural, ligado al sector de la seguridad alimentaria. En el campo del fortalecimiento institucional y el buen gobierno las diferencias consisten en que, mientras la Comunidad pone el acento en el Estado de

derecho (aspecto regulador), el plan director español lo liga con el soporte a la sociedad civil.⁴⁷ En todos estos sectores afines el respecto al principio de coherencia supone entre otras cosas que deben evitarse inconsistencias entre las políticas de la Comunidad y los Estados miembros,⁴⁸ lo cual debería traducirse en una concertación de carácter estratégico en el que el intercambio de informaciones y experiencias se hace imprescindible.

Quedan tres áreas entre las cuales no existe superposición y por tanto entraría a jugar plenamente el concepto de complementariedad por el que aboga la Comisión, basado en un reparto del trabajo fundamentado en las ventajas comparativas entre la Comunidad y cada uno de los Estados miembros. La idoneidad de la elección de la cooperación e integración regional como una de las áreas básicas en los que la Comunidad puede aportar su experiencia y el bagaje adquirido resulta indiscutible. También es razonable que los Estados miembros dejen en manos de la Comisión el papel principal en un sector que trata de fortalecer los vínculos supranacionales. Como se señaló, la cooperación regional ha constituido desde hace años un sector privilegiado de la cooperación de la Comunidad con América Latina, aunque los resultados hayan sido diversos, dependiendo de las subregiones y los instrumentos.⁴⁹ Es por ello que el equipo de evaluación sobre la cooperación regional de la CE en AL incluyó entre sus recomendaciones la necesidad de coordinarse con los Estados miembros y de buscar la especialización en sectores concretos, atendiendo a las ventajas comparativas⁵⁰ ya que *a priori* cualquier sector es susceptible de beneficiarse de la cooperación regional.⁵¹

⁴⁷ Sin embargo, la Comisión considera a la sociedad civil como uno de los pilares de su política de desarrollo, tanto como actores, como interlocutores.

⁴⁸ HOEBNIK, P., 1999, *op. cit.*, p. 329, señala tres diversas causas de incoherencia: externa, entre los objetivos de desarrollo y la política externa de la Comunidad; la interna, entre la política de desarrollo y las políticas comunitarias internas y la que denomina «inter» entre la política de desarrollo de la Comunidad y la de los Estados miembros. Es a ésta última a la que se hace referencia en este caso.

⁴⁹ Véase punto 7.2.2. c).

⁵⁰ DRN, 1999, *op. cit.*, p. 70.

⁵¹ *Ibid.*, p. 59.

Otra dificultad que incorpora la cooperación regional europea con el continente latinoamericano es la heterogeneidad de los sistemas de integración regionales y de los propios países del continente, que se ha visto agravada por la falta de atención al nivel subregional. Así, otra recomendación recoge la necesidad de elaborar planes estratégicos subregionales, que hasta ahora no existían, y de adaptar los programas a las peculiaridades de la realidad particular de cada situación, estableciendo objetivos distintos e instrumentos adecuados para cada paso. Los evaluadores recomendaron estrategias diferenciadas para los países ALA según el nivel de renta o con grandes segmentos de población pobre o si están en procesos de integración regional. Consideran que de esta forma se podrían establecer dos o tres categorías para orientar los objetivos de la cooperación de la CE.⁵² Tampoco España ha elaborado una planificación subregional diferenciada en América Latina, ya que, hasta hoy, los programas de cooperación derivados de las Cumbres Iberoamericanos carecen de unidad estratégica en cuanto a los objetivos a alcanzar. A la espera de la evolución de la cooperación iberoamericana tras la creación de la SECIB, parece oportuno interrogarse sobre la posibilidad de buscar la complementariedad entre dichos programas y otros programas horizontales de alcance regional como los de cooperación económica de la CE.

A pesar de la relativa importancia de la cooperación regional de la CE con América Latina, ésta no ha tenido una visibilidad comparable. Una de las razones es que, salvo en el caso de Centroamérica, la cooperación europea juega un papel marginal respecto a otros donantes en la región,⁵³ lo cual aboga una vez más por la coordinación con los Estados miembros. Tampoco España puede competir con donantes de calibre de Estados Unidos o Japón y su capacidad de influencia en el conjunto de la región pasa por buscar las sinergias con sus socios europeos. Recientemente la Comunidad recomendó a los gestores del programa latinoamericano que identificaren las áreas prioritarias de coordinación con los EM para tratar de incrementar su impacto en la

⁵² SIM, 1999, op. cit., p. 31.

región.⁵⁴ Sin embargo, las vías para implantar la coordinación siguen siendo las comunicaciones dirigidas por el Consejo a los Estados y las reuniones de las delegaciones. El comité ALA sirve también para intercambiar información, pero hasta ahora su labor se ha visto limitado por su concentración en el corto plazo. La futura elaboración de documentos estratégicos facilitará la complementariedad con los Estados miembros,⁵⁵ siempre que se establezca un diálogo en las fases previas a su preparación.

Quedan por mencionar dos áreas más que aparecen como prioridad para futuras directrices de la política española de cooperación; una de ellas es la que se ha denominado la inversión en el ser humano que se refiere fundamentalmente a cooperación en el ámbito de la cultura y la educación. En este sector España goza de las mayores ventajas comparativas en la región, tanto por la experiencia previa, ya que en él se concentraron los primeros programas de cooperación con la región, como por los seculares lazos culturales y lingüísticos que le vinculan en la mayor parte de países de América Latina. En cambio, es un sector en el cual la Comunidad carece de experiencia y de competencias suficientes en relación a la cooperación internacional. No obstante parece factible buscar puntos de complementariedad con acciones de otros sectores, pero vinculadas con aspectos culturales y educativos.

Más complejo es lo referente a la prevención de conflictos y procesos de paz, ya que es un sector que desborda el ámbito de la cooperación para el desarrollo extendiéndose, por una parte, al terreno de la PESC y por otra al de la ayuda humanitaria. La completa ausencia de estrategia de la ayuda humanitaria y de capacidad de coordinación, hasta 1996 en que el Consejo procedió a su regulación, ha sido puesta claramente de manifiesto en la reciente evaluación general.⁵⁶ Incluso después, la coordinación con los Estados miembros ha sido la excepción. Para tratar de paliar estas y otras deficiencias, la Comisión preparó un comunicado sobre el futuro de la ayuda humanitaria

⁵³ Comisión CE, *Synthesis of EC...*, 2000, *op. cit.*, p. 17.

⁵⁴ SIM, 1999, *op. cit.*, p. 21.

⁵⁵ COM (2000) 212 final, p. 10.

comunitaria⁵⁷ y por tanto se ha optado por elaborar una estrategia separada de la estrategia global para el conjunto de la política de cooperación. Esta opción no deja de entrañar una cierta contradicción, ya que las evaluaciones y el mismo Consejo han indicado reiteradamente la existencia de zonas grises entre emergencia, rehabilitación y desarrollo y señalado la necesidad de establecer una coordinación que evite el vacío y la superposición y coinciden en el imperativo de una coordinación que evite el vacío y la superposición. Tanto la Comunidad como los Estados miembros coinciden en el imperativo de una coordinación amplia que incorpore a otros donantes, incluyendo OI y ONG, pero en la práctica la enorme sensibilidad del tema dificulta los progresos. España carece hasta hoy de una estrategia de ayuda humanitaria, sin embargo practica una política de gran visibilidad en materia de gestión de conflictos a través de las operaciones humanitarias patrocinadas por Naciones Unidas.

b) Concertación nacional y sectorial

Las carencias en materia de planificación a escala nacional son otro de los puntos sobre los que España y la CE han recibido críticas enérgicas. La cooperación española carecía totalmente de planes nacionales y se guiaba por las líneas pactadas en las comisiones mixtas, que solían centrarse en proyectos concretos, sin objetivos a medio o largo plazo. Sólo recientemente se ha solicitado a las OTC elaborar propuestas, aunque no se conoce la existencia de un método estandarizado ni cuales van a ser los mecanismos de aprobación o la participación de diferentes instancias implicadas. Por su parte, la CE tenía establecido el sistema de planes indicativos nacionales desde los inicios de la convención de Lomé y extendió la práctica a otros países asociados, pero los países ALA carecieron de planes estratégicos hasta después de aprobarse el reglamento 443/92. Éste recomendaba la elaboración de programas plurianuales de 3-5 años para cada país, sector o región, pero a pesar de ello la adjudicación de las asignaciones seguía siendo de base anual y la Comisión mantiene un cierto margen de maniobra, ya que no existen protocolos de carácter contractual.

⁵⁶ Comisión CE, *Synthesis of EC...*, 2000, *op. cit.*, p. 10.

A partir de 1993 se introdujeron los planes estratégicos nacionales de tres a cinco años para cada país,⁵⁸ elaborados sobre la base de documentos e informaciones procedentes del gobierno receptor, los Estados miembros u otras fuentes. Estos documentos identificaban las áreas económicas y sociales prioritarias para la acción de la CE y deben ser aprobados por el país receptor, aunque su participación en la elaboración ha variado mucho de uno a otro. Finalmente pasan por el comité ALA. Como observaban los evaluadores, no existía un formato único estándar para esos planes, ni tampoco mecanismos o indicadores que permitan evaluar su consistencia con los objetivos de desarrollo del país concernido.⁵⁹ De hecho se trataba de documentos muy poco específicos que permiten un amplio grado de discrecionalidad. Recientemente la Comisión ha recurrido a consultores externos para elaborar las estrategias nacionales en países ALA lo cual repercute en grandes variaciones en cuanto a la calidad de los programas de uno a otro país.⁶⁰ Además, la Comisión prepara presupuestos indicativos plurianuales para cada país que presenta a la aprobación del comité ALA, aunque las asignaciones siguen siendo anuales.

El Consejo de Desarrollo de 21 de mayo de 1999, en sus conclusiones sobre las evaluaciones de los instrumentos y programas de desarrollo de la Comunidad, reiteró su petición para que se elaborase un marco informe «que incluya una estructura y procedimiento para los documentos de estrategia por países, con el fin de aumentar la eficacia, el impacto, la pertinencia y la complementariedad de la asistencia comunitaria. En esta misma resolución se corroboraba que la coordinación general de cada país compete primordialmente a su gobierno, sin embargo la coordinación de la cooperación está basada en los documentos elaborados por la Comisión junto a las misiones de los Estados miembros. Aunque se afirma que se colaborará estrechamente con el gobierno del país, sorprende la falta de atención que se otorga al papel de éste, tanto en esta

⁵⁷ Comisión CE, *Synthesis of EC...*, 2000, *op. cit.*, p. 30.

⁵⁸ El primero fue el de Perú, mencionado en 1993 y en la actualidad está siendo revisado.

⁵⁹ SIM, 1999, *op. cit.*, p. 7.

resolución, como en la propuesta de la Comisión. A pesar de afirmar que el diálogo con el país receptor es clave para el éxito de la política de desarrollo,⁶¹ apenas se incorpora al gobierno de cada Estado en la elaboración de las estrategias nacionales. Es una muestra más de las diferencias entre una retórica, que adopta los principios internacionalmente reconocidos y la práctica real, que obedece a las exigencias políticas y a veces burocráticas internas.

Tanto para la Comisión como para el Consejo, los documentos estratégicos de cada país serán la base sobre la cual avanzar hacia una mayor complementariedad entre las políticas de cooperación de los Estados miembros y la CE. A su vez la complementariedad se construirá sobre las ventajas relativas que ofrezca cada uno. Así se trata de dar respuesta a uno de los principales problemas identificados que dificultan la coordinación: la Comisión y los Estados miembros han pretendido estar presentes en todos los sectores⁶² y especialmente en aquellos de mayor visibilidad. De esta forma, cuando el país receptor no tiene capacidad suficiente para dirigir la coordinación se producen duplicidades indeseables. Una forma de evitarlo es apoyar al gobierno receptor para fortalecer su capacidad de gestión, pero además debe producirse una coordinación entre los donantes. En el caso de los Estados miembros de la CE se pretende facilitar la complementariedad, concentrándose en el núcleo de temas prioritarios. Fuera de estos, la Comunidad se limitará a participar financieramente en programas de otros donantes.⁶³ Este planteamiento implica, por una parte, establecer lo que se han denominado las prioridades negativas, aquellas áreas en las que se abstendrá de elaborar una estrategia propia, pero al mismo tiempo «evita responder a todas las demandas y clarifica el valor añadido de la ayuda europea».⁶⁴ El segundo paso es que los demás países también estén dispuestos a definir sus prioridades negativas y eso no

⁶⁰ Comisión CE, *Synthesis of EC...*, 2000, *op. cit.*, p. 44.

⁶¹ COM (2000) 212 final, p. 27.

⁶² Comisión CE, *Synthesis of EC...*, 2000, *op. cit.*, p. 27.

⁶³ COM (2000) 212 final, p. 24.

⁶⁴ BOSSUYT, J., T. LEHTINEN y otros, 2000, *op. cit.*, p. 16.

siempre es fácil, sobre todo cuando están en juego intereses estratégicos de su política exterior.⁶⁵

Para incrementar esta orientación la Comisión se propone que en cuatro años, el tiempo necesario para reprogramar sus actividades, las áreas prioritarias deberán reflejarse en todos los programas y fuera de éstas la CE se limitará a cofinanciar.⁶⁶ Aun así, dentro de las áreas preferentes será necesario coordinarse con otros donantes y sobre todo entre los Estados miembros. Para ello será necesario clarificar las estrategias sectoriales sobre las cuales en la actualidad faltan datos, tanto sobre las propuestas como sobre la ejecución. Así pues, la Comunidad deberá desarrollar estrategias temáticas que, de una parte, capitalicen las experiencias propias, de otra incluyan las de los Estados miembros y en la medida de lo posible de otros donantes. En esta labor de concertación sectorial los comités consultivos y los grupos de trabajo del Consejo tienen asignado una importante misión, tanto en su diseño como en el seguimiento y evaluación de resultados.

Las estrategias sectoriales, junto a las regionales serán determinantes del contenido de las estrategias nacionales, pero adaptándose a la situación particular de cada país. Esto último incluye la presencia de otros donantes y la existencia de otros mecanismos de planificación y coordinación. Aunque el documento de la Comisión menciona las iniciativas del Banco mundial, como el Marco integral de desarrollo y los Planes estratégicos para la reducción de la pobreza, como referentes válidos, parece tomar opción por mantener un círculo de coordinación propio con los países miembros. Sin embargo, no establece un mecanismo formal ni tampoco se atribuye a la Comisión un rol específico para ejercer el liderato. Con todo este nuevo sistema de planificación estratégica se intenta, de una parte, otorgar mayor unidad y cohesión a la política de cooperación, al tiempo que se preserva el suficiente grado de flexibilidad para adaptarse a realidades diversas, siguiendo la senda de la diferenciación según las circunstancias de

⁶⁵ *Ibid*, p. 16.

cada país receptor. Por otra parte, la búsqueda de una mayor complementariedad otorga mayor protagonismo a las intervenciones de los países miembros en el diseño estratégico. Sin embargo, para influir y participar en el diseño global europeo será necesario tener definidas previamente las estrategias sectoriales propias, un proceso que apenas ha comenzado en la cooperación española.

La concertación sectorial en el ámbito nacional es además un punto de partida para la progresiva incorporación de la ayuda programa. La complementariedad y los mecanismos de coordinación pueden servir de instrumentos para evitar la fungibilidad que afecta a cualquier tipo de instrumento utilizado en la política de cooperación, pero mucho más en la ayuda programa, que se funde en los presupuestos de los países receptores. En este sentido, la Comisión aboga por reorientar la condicionalidad al conjunto de la relación de asociación y no limitarla a la ayuda a la balanza de pagos. Ello significa ligar un mayor o menor nivel de desembolsos globales a los resultados obtenidos por el país receptor en la implantación de las políticas de desarrollo previamente concertadas. La efectividad de esta opción dependerá en gran medida del grado de coincidencia en su aplicación en el conjunto de donantes, sobre todo en regiones en las que, como ocurre en América Latina, la cooperación de la CE no representa un gran porcentaje del total de flujos de AOD (salvo en Centroamérica).

9.2.2. La coordinación operacional

El escaso éxito de implantación que han obtenido hasta hoy los principios de coordinación operacional aprobados por el Consejo tiene su explicación más clara en la falta de voluntad política que evidencian los Estados miembros. Pero ese no es el único escollo: las dificultades también provienen de los problemas que genera la propia estructura de gestión de la CE a lo que se pueden agregar las diferencias que se dan entre los Estados miembros. Un primer inconveniente es la gran dispersión de la política de cooperación de la CE en diferentes unidades. Tras la última reforma y la creación del

⁶⁶ COM (2000) 212 final, p. 24.

SCR se ha mejorado algo la situación, pero dicho servicio sólo se ocupa de los aspectos técnicos, los financieros y la evaluación. En la planificación, identificación y aprobación de los diferentes instrumentos todavía participan tres comisarios: la DG de desarrollo, la DG de Relaciones Exteriores y la DG de Economía y Finanzas. A esto hay que agregar organismos autónomos como ECHO o el BEI e incluso instituciones como el Tribunal de Cuentas que, en su función de fiscalización incorpora otras exigencias de gestión.⁶⁷

La dispersión de la CE no llega a la de España que se extiende a doce ministerios, pero tiene el agravante de que no cuenta con una instancia expresamente encargada de la coordinación como la SECIPI. Uno de los objetivos de la reforma en curso es mejorar la relación interdepartamental. La primera de las medidas fue la creación del mencionado SCR, pero resulta insuficiente. En el futuro la Comisión plantea convertir el servicio común en una oficina bajo la dirección del grupo de comisarios RELEX en la cual se reunificará todo el ciclo del proyecto en la mayoría de sectores.⁶⁸ Otra medida en la misma dirección es la anunciada creación de un servicio interdepartamental de control de calidad con la finalidad de asegurar que todos los documentos de programación se ajusten a los estándares y principios establecidos por el grupo de Comisarios RELEX, de informar a estos del transcurso de los programas durante su ejecución y alertar sobre posibles mejoras a introducir. Además, este servicio se encargaría de identificar buenas prácticas, promover la innovación y diseminar los resultados de sus trabajos.⁶⁹ También existe la iniciativa de extender el actual sistema de información sobre gestión establecido por la DG1B para abarcar al conjunto de programas realizados para los países ACP, ALA, MED y los encuadrados en el SCR.

Otra tendencia apuntada es la de fortalecer una división del trabajo más basada en criterios funcionales que en los geográficos que dominaban hasta ahora. Aunque parece

⁶⁷ OCDE-CAD, p. 56, *Communauté européenne, Serie d'examens en matière de coopération pour le développement*, núm. 30, París, 1998, pp. 143.

⁶⁸ Se exceptúan ECHO y la cooperación financiera y tendrán un tratamiento especial la línea de derechos humanos, la facilidad de acción rápida y la cofinanciación con ONG.

⁶⁹ Communication to the Comission of the Reform, 2000, *op. cit.*, p. 11.

estar consolidándose una estructura híbrida, lo cierto es que al desdibujarse la estricta delimitación geográfica se hace más necesario establecer nuevos mecanismos de interrelación entre las Direcciones Generales,⁷⁰ especialmente para la programación geográfica y sectorial, pero también para asegurar que las propuestas acordadas son llevadas a término realmente. El Comité consultivo ALA y el grupo de soporte a la calidad verán puesta a prueba su capacidad de dar respuesta a esta nueva realidad.

Uno de los graves problemas para mejorar la coordinación operacional sobre el terreno de la EC con los Estados miembros, reconocido en todas las evaluaciones, por la Comisión y el Consejo, es la excesiva centralización de todo el sistema de gestión, desde la aprobación hasta la evaluación. La insuficiente transferencia de responsabilidades a las delegaciones ha tenido consecuencias diversas: en primer lugar, la ausencia de flexibilidad para adaptar los proyectos a situaciones cambiantes, tanto durante la fase de diseño y aprobación de los proyectos como *a posteriori* para hacer frente a circunstancias sobrevenidas. En segundo lugar, la falta de capacidad de negociación influía negativamente en el diálogo y, por tanto, en la coordinación, tanto con el país receptor como con las representantes de los países miembros y otros donantes. Los consultores encargados de la evaluación de la cooperación en los países ALA observaron que en Perú, tras la puesta en marcha del programa piloto de coordinación operacional se produjo un proceso de delegación de poderes para resolver situaciones localmente que fue exitoso y mejoró la imagen, no sólo de la cooperación de la CE, sino de toda la UE.⁷¹

Otra de las dificultades a la que puede contribuir a solventar la descentralización es la excesiva burocratización que laстра la elaboración y aprobación de los programas y proyectos. Durante años, la ausencia de programación previa era suplida con un férreo control de cada una de las acciones por parte de la sede, lo cual incluía a los comités ALA que debían aprobar individualmente todos los proyectos que superaban una

⁷⁰ BOSSUYT, J., T. LEHTINEN y otros, 2000, *op. cit.*, p. 15.

determinada cantidad. Esto y los complicados procesos de aprobación presupuestaria anual producían retrasos de tres y hasta cinco años entre la primera elaboración y la financiación del proyecto con las consiguientes distorsiones. Para hacer frente a todas estas cuestiones la Comisión puso en marcha un primer «proceso de descentralización que quedó plasmado en la guía de 1998 sobre «las relaciones entre la sede y las delegaciones» donde se trata de clarificar el papel y las responsabilidades de las oficinas. Este es el inicio de un proceso que requeriría su tiempo, ya que el traspaso de responsabilidades ha de ir acompañado de los cambios en la programación. Es indispensable disponer de una programación basada en objetivos cuantificables que permitan establecer procedimientos de control *a posteriori*, pero al mismo tiempo ha de ser suficientemente flexible para poder hacer las adaptaciones necesarias. Justamente uno de los aspectos más débiles de la mencionada guía señalado por los evaluadores, es la falta de atención que se otorga a la participación de las delegaciones en la elaboración de los programas estratégicos nacionales y sugieren la necesidad de articular un procedimiento que garantice su intervención.⁷² La atribución de todas estas nuevas funciones a las delegaciones tiene sin embargo otras limitaciones ya que su escasez de personal y recursos es patente y deberá corregirse.

Un aspecto positivo de las delegaciones comunitarias es que tienen la representación unitaria de todas las políticas e instrumentos, por tanto gozan de una visión más global que la que pueden tener cada uno de los departamentos de la sede con atribuciones sectoriales. Esto también les facilita el diálogo con las diferentes autoridades en todo lo referente a los programas de la ayuda comunitaria. Sin embargo, en las propuestas de la Comisión nada se dice sobre la manera de integrar el diálogo político necesario para garantizar la coherencia con la política exterior, en el que necesariamente deberían participar los Estados miembros y sus representantes. Esta vinculación debería tomarse en cuenta, ya que la mayor parte de países miembros mantienen una dualidad entre la

⁷¹ SIM, 1999, *op. cit.*, p. 27.

⁷² *Ibid.*, p. 27.

representación política y los responsables de la política de cooperación para el desarrollo, España incluida, lo cual implicaría ampliar la participación en el diálogo.

Como se señaló, la Comisión realizó un primer informe oral ante el Consejo sobre la implantación efectiva de los nuevos principios para fortalecer la coordinación operacional entre la Comunidad y los Estados miembros de 1998. Al respecto, el Consejo de Desarrollo de 18 de mayo de 2000 retuvo la necesidad de tomar en consideración diversas dificultades halladas en varios niveles. En referencia a la coordinación en el seno de la UE se ponía de manifiesto: la limitada escala a que se había producido el intercambio de información y el diálogo sobre estrategias de apoyo o identificación de programas, la falta de reciprocidad en el intercambio de información entre la Comunidad y los Estados miembros, la escasez de programas cofinanciados o de evaluación conjuntas y finalmente, las grandes diferencias en la implantación de los principios según las regiones y los países. El informe de la Comisión también delataba la falta de intervención del país receptor en todos los niveles de coordinación (general, sectorial o comunitaria), a veces por su reducida capacidad y medios, otras por la inestabilidad política, pero también por simple falta de participación. A su vez se observaban dificultades con relación a la coordinación de la UE con otros donantes a causa de la falta de consultas previas para unificar posturas y el bajo perfil de la cooperación europea en relación con el país receptor y con otros donantes.

En atención a estas conclusiones el Consejo dirigió, tanto a la Comisión como a los Estados miembros, una serie de recomendaciones. En relación con la cooperación interna se hacía un llamamiento para:

- Explorar todas las posibilidades de potencial complementariedad país por país y sector por sector.
- Realizar consultas durante la elaboración por la CE de las estrategias nacionales.
- Adaptar los propios planes estratégicos nacionales a un contexto amplio.

- Remover los obstáculos para incrementar la cofinanciación de proyectos mediante la armonización de procedimientos y métodos presupuestarios.
- Incrementar la coordinación de la ayuda humanitaria con ECHO.
- Organizar reuniones de coordinación de la UE de forma regular.
- Realizar estudios, análisis y evaluaciones conjuntos.
- Establecer mecanismos ágiles de intercambio de información a través de las nuevas tecnologías.

El Consejo también instaba a la Comisión y a los Estados miembros a reforzar las capacidades del país receptor para poder tomar el liderazgo de la coordinación nacional y sectorial, incluyendo las iniciativas lanzadas por las instituciones de Bretton Woods y Naciones unidas. Para impulsar la aplicación de todas estas recomendaciones y el resto de principios contenidos en las directrices de 1998 el Consejo pide a la Comisión que presente las propuestas que considere idóneas y se comprometa a hacer una revisión periódica para averiguar el alcance de los progresos realizados. A pesar de estas sugerencias, no hay un mandato formal para que la Comisión lidere un proceso de coordinación estructurado ni tampoco se hace especial mención al papel de las delegaciones como elemento dinamizador o como centro de acumulación y difusión de información sobre los programas de todos los miembros de la UE o incluso otros donantes.

La eficacia de estas recomendaciones generales dependerá finalmente de su traslación efectiva en cada país, cada instrumento o proyecto y, debido a la voluntariedad que caracteriza el proceso, es previsible que varíe considerablemente de un lugar a otro su implantación según la capacidad del propio país o el grado de convergencia en los intereses de los diferentes donantes o de los países miembros. Así, por ejemplo, en Perú, que fue país piloto en la experimentación de coordinación operacional, la experiencia ha

sido valorada muy positivamente,⁷³ pero también es sabido que es un país con una estructura de gestión de la ayuda muy claramente diseñada, como se observó también en la evaluación nacional que realizó la cooperación española. Sin embargo, un estudio más reciente de la cooperación europea en Nicaragua observaba como «el conjunto europeo (15 miembros) representa casi la mitad de APD», sin embargo «el peso de dicha ayuda no está reconocido como debería a raíz de su dispersión en una infinidad de cooperación soberanas en todos los sectores» como consecuencia de lo cual ni la Comisión ni los Estados tienen capacidad para «influir en las orientaciones de desarrollo del país y hasta combatir o rechazar prácticas o decisiones gubernamentales que están fuera del marco normal».⁷⁴ Por tanto los evaluadores recomendaban mejorar la coordinación estratégica sobre la base de planes indicativos que permitan mejorar la sinergia global, incrementar la información mutua y la coordinación de ejecución de los proyectos y consideran «lógico pensar que la delegación sea el núcleo de cristalización de dicha coordinación a condición de que se le otorgue el personal adecuado para hacerlo».⁷⁵

a) Coordinación de instrumentos

Como se expuso en capítulos anteriores, la Comunidad a lo largo de los años fue creando una multitud de instrumentos con el fin de alcanzar objetivos diversos en cada una de las regiones según el grado de prioridad atribuido. Los instrumentos se repartieron en varias unidades de ejecución, básicamente según áreas geográficas, pero también dependiendo del tipo de objetivos. De esta manera cada instrumento mantenía cierta autonomía, con sus propios métodos de gestión y regulaciones específicas. Al no tratarse de una zona prioritaria, la diversificación de instrumentos usados en la

⁷³ El PCP (Proyecto de Coordinación piloto) «has developed a systematic way for exchanging information for coordination purposes among EC and Member States country representatives. The PCP group meets periodically and has established working groups for different sectors. Member States representatives chair different groups. The most tangible results have been achieved in health sector, but noticeable effects have been obtained in other sectors as well. In addition to improving co-ordination the PCP has enhanced EU visibility and recognition in Peru», SIM, 1999, *op. cit.*, p. 21.

⁷⁴ IDOM, p. 4, Evaluación global de la Cooperación de la Comunidad Europea con Nicaragua. Fase II, marzo de 2000, pp. 47.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 45.

cooperación de la CE con América Latina es menor que la se da con otros países,⁷⁶ como los ACP o los MEDA. Ello, en principio, facilita la coordinación, aunque en los últimos años se incrementó la variedad de intervenciones con la incorporación de la cooperación económica. Una de las recomendaciones que se proponía en la evaluación general de la cooperación comunitaria era la necesidad de revisar y unificar los diferentes programas con iguales objetivos destinados a diferentes regiones,⁷⁷ con el fin de armonizar los procedimientos y agilizar la gestión, tanto para la Comunidad como para los posibles socios. Esta simplificación y unificación de las partidas presupuestarias deberá, sin embargo ir acompañada de la introducción de mecanismos de flexibilización que permitan adaptarlos a la realidad nacional o regional.

Por otra parte, la introducción de cambios y la reorganización de los instrumentos de cooperación existente es más fácil en los países ALA porque no existe un acuerdo contractual, como ocurre en los países asociados y se trata de medidas decididas unilateralmente, aunque sea con la consulta y aquiescencia del país beneficiario. En cambio, las asignaciones están sometidas a la disciplina presupuestaria anual, lo cual, por el contrario introduce un factor de rigidez y burocratización. Además, la ausencia casi completa hasta la última década de planes estratégicos anuales dificultaba una visión global de los diferentes instrumentos y su localización en un contexto más amplio con objetivos complementarios. Esta dispersión no sólo se da entre los diferentes instrumentos de cooperación para el desarrollo, sino que se hace más evidente en referencia a otros componentes de cooperación financiera, como el BEI, o comercial, como el SPG. En la elaboración de los nuevos planes estratégicos nacionales y regionales se debería tener más en cuenta el conjunto de instrumentos puestos a disposición de la CE y sobre la base de estos analizar las sinergias con los Estados miembros y otros donantes, tanto para la aplicación del principio de complementariedad como el de coherencia.

⁷⁶ SIM, 1999, *op. cit.*, p. 21.

América Latina está excluida por el momento del acceso a la mayoría de instrumentos de ayuda programa. Así, por ejemplo, la mayoría de países no tienen acceso ni a los programas de apoyo al ajuste estructural, ni al STABEX, ni al SYSMIN, aunque sí pueden acceder a ellos aquellos países del Caribe que han sido incluidos en el convenio de Lomé como Haití o la República Dominicana. Con los países ACP la planificación está más estandarizada a través de los Planes Indicativos Nacionales y gozan de financiación, tanto del presupuesto, como del FED e incluso BEI. Sin embargo, algunas de las recientes evaluaciones sectoriales realizadas en ambos países ponen de manifiesto que también existen problemas de definición de un marco estratégico que permita integrar diferentes instrumentos y coordinar las acciones con otros donantes que intervienen en el mismo sector o con los organismos oficiales del país beneficiario y las ONG.⁷⁸

Los países más pobres, como Centroamérica o algunos países andinos, sí tienen acceso a instrumentos como el COMPLEX o la ayuda alimentaria, aunque ambas tienen una menor entidad y, por tanto, una incidencia limitada en el conjunto de presupuesto nacional. No obstante, es destacable que el programa de ayuda alimentaria es el único compartido entre la Comunidad y los Estados miembros y que ha sido sometido a una evaluación global conjunta.⁷⁹ En general la efectividad del programa es positiva, sobre todo en el alivio de crisis importantes en determinados países, aunque se hace difícil valorar el impacto global, el efecto de los fondos de contrapartida, en el conjunto del presupuesto es «insignificante»,⁸⁰ y su importancia está decayendo en los últimos años. Según señala la evaluación, los Estados miembros participan activamente en la definición del programa comunitario a través del Comité de ayuda alimentaria, sin embargo la coordinación operativa con las políticas bilaterales es muy limitada y sólo se incrementa cuando se da una situación de crisis.

⁷⁷ Comisión CE, *Synthesis of EC...*, 2000, *op. cit.*, p. 61.

⁷⁸ Así, por ejemplo, la Evaluación del Programa de Desarrollo provincial Puerto Plata en República Dominicana y la Evaluation a mi-parcours de la Strategie d'appui de l'Union Européenne au secteur de sante en Haïti, ambos accesibles a través de la página web del SCR de la CE, europa.eu.int/comm/scr

⁷⁹ Comisión CE, *Synthesis of EC...*, 2000, *op. cit.*, p. 33.

En general se puede afirmar que la casi-ausencia de instrumentos adecuados por parte de la CE para canalizar ayuda programa hacia los países de América Latina limita seriamente la evaluación del enfoque de la ayuda a la región. Esto es especialmente negativo cuando uno de los sectores prioritarios propuestos por la Comisión es el apoyo a las políticas macroeconómicas relacionadas con la reducción de la pobreza y, en particular, programas sectoriales en áreas sociales como la salud o la educación,⁸¹ y si se propone acelerar la transición del proyecto al programa sectorial para facilitar la «apropiación por el país socio, la coordinación de los donantes, la armonización de procedimientos, la mayor efectividad del apoyo financiero y una visión global de los problemas de un sector»⁸² siempre que existan suficientes garantías para evitar la fungibilidad.

En referencia a la ayuda por proyectos, hasta comienzos de los noventa apenas existía la aproximación sectorial. En América Latina se decidía la financiación, caso por caso, con poca atención al contexto. Como consecuencia, muchas acciones adolecieron de falta de viabilidad económica, ambiental, política o social. Sólo en los últimos años se puso mayor énfasis en el fortalecimiento de la capacidad institucional y en la introducción de análisis como la protección del medio ambiente o las políticas de género. Sin embargo, debido a los escasos estudios previos y la ausencia de indicadores objetivos faltan datos para poder realizar análisis temáticos o sobre la introducción de los principios transversales.⁸³

En cambio, uno de los instrumentos con mayor importancia relativa en América Latina respecto a otras áreas geográficas es la cofinanciación a través de ONG. Las solicitudes de financiación son presentadas por las ONG directamente a la sede de Bruselas y, según la evaluación general sobre la cooperación con Latinoamérica, suelen adolecer de

⁸⁰ *Ibid*, p. 34.

⁸¹ COM (2000) 121 final, p. 25.

⁸² *Ibid*, p. 29.

falta de estudios previos lo cual puede revertir en su escasa viabilidad.⁸⁴ También se observó un deficiente seguimiento de dichos proyectos, ya que debido a su pequeño tamaño resulta demasiado costoso, aunque algunas ONG habían expresado su deseo de mayor supervisión para tener oportunidad de aprender de las lecciones de la experiencia.⁸⁵ Las líneas de cofinanciación con ONG fueron en su mayoría creadas por el Parlamento y llegaron a ser más de cuarenta. Carecían de base reglamentaria reguladora por lo que se regían por normas internas de la Comisión y por las asignaciones presupuestarias anuales. En los últimos años se está procediendo a una racionalización para reducir las líneas y armonizar mediante nuevos reglamentos y un procedimiento único con ligeras adaptaciones según el objetivo. Esto facilitará la gestión, tanto para la Comisión como para las propias ONG. La línea de cofinanciación es una de las pocas que quedará previsiblemente fuera del SCR y pasará a unificarse toda la gestión del ciclo del proyecto en la DG DEV, debido a su carácter políticamente sensible. Esta decisión, sin embargo, genera ciertas dudas debido a la posibilidad de que se produzcan inconsistencias entre esta línea y el resto de programas.⁸⁶

Otro programa que mantendrá su sistema de gestión autónomo es la ayuda humanitaria a través de ECHO. Ésta además tiene su propia estrategia global, separada del resto de instrumentos de cooperación para el desarrollo. Las evaluaciones han revelado dificultades de coordinación, tanto con los diferentes departamentos de la CE como con los Estados miembros, pero sobre todo con otros donantes y especialmente con las agencias de Naciones Unidas.⁸⁷ Otros problemas emanan de la dificultad de delimitar las labores de urgencia y rehabilitación con las de desarrollo a medio y largo plazo, ya que forman parte de un *continuum* difícil de compartmentar. Dadas las mayores facilidades y rapidez de los desembolsos de ECHO muchos agentes prefieren trabajar con dicha oficina en vez de acudir a los procedimientos de cofinanciación de otras DG, lo cual ha

⁸³ COX, A. y J. CHAPMAN, 1999, *op. cit.*, p. 28.

⁸⁴ SIM, 1999, *op. cit.*, p. 10.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 12.

⁸⁶ BOSSUYT, J. y T. LEHTINEN, 2000, *op. cit.*, p. 12.

⁸⁷ Comisión CE, *Synthesis of EC...*, 2000, *op. cit.*, p. 30.

producido algunas discrepancias.⁸⁸ Es por ello que la Comisión procedió a elaborar una comunicación sobre la conexión entre emergencia, rehabilitación y desarrollo, pero su incidencia ha sido limitada.

Tal como ha sido oportunamente señalado, la cooperación de la CE al igual que ha ocurrido con la cooperación española, ha estado guiada más por los instrumentos que por objetivos políticos definidos, prioridades o estrategias nacionales o regionales.⁸⁹ En ambos casos el actual proceso de reforma trata de corregir la ausencia de un diseño de planificación de medio y largo plazo que requerirá además un cambio en toda la estructura de gestión, orientándola hacia la obtención de resultados objetivos. Mientras en la Comunidad se ha planteado un doble proceso de renovación de la política, pero también de la gestión, en España se ha abierto un debate sobre la política y, sin embargo, poca atención se ha prestado a la necesidad de cambios en la gestión capaces de llevar adelante las propuestas estratégicas. Una explicación puede radicar en la ausencia de un estudio de evaluación previa sobre el modelo de gestión.

b) Cofinanciación de proyectos y programas

Ya se ha señalado que la cofinanciación entre la Comunidad y los Estados miembros es todavía anecdótica y que la razón principal del escaso uso de los principios para el refuerzo de la coordinación operativa es la falta de voluntad política. En los últimos años se manifiesta un cambio de actitud que podría suponer avances hacia una mayor colaboración, especialmente en América Latina donde, debido a la escasa presencia relativa de la cooperación europea en el conjunto resultan mayores las ventajas de actuar de forma concertada para incrementar el impacto y visibilidad global. Sin embargo, subsisten graves problemas de gestión en la política de cooperación comunitaria que unidos a los ya mencionados de los E.M., inhiben a sus posibles socios. Gran parte de las dificultades provienen del exceso de burocratización y centralismo que

⁸⁸ *Ibid*, p. 30.

⁸⁹ BOSSUYT, J. Y T. LEHTINEN, 2000, *op. cit.*, p. 6.

se ha venido practicando desde Bruselas, así como el exceso de rigidez y la falta de rigor en las propuestas.

La evaluación del programa con América Latina evidenciaba la importancia de estas limitaciones. Así las evaluaciones observaban la falta de rigor ya desde la identificación de los proyectos con escasa participación del país receptor y los beneficiarios y excesiva dejación en manos de consultores externos. Especialmente en los países ALA se señala que antes de 1992 era rara la participación de beneficiarios y autoridades locales en las fases tempranos, aunque se incrementaba algo durante la implementación.⁹⁰ Ya en cuanto a la preparación se observa falta de suficientes datos previos y carencia de análisis general de pertinencia y de costes/beneficios. Como consecuencia, se dedicaba poca consideración a las condiciones necesarias para el éxito y sostenibilidad del proyecto y tampoco se valoraba la posibilidad de otras alternativas más adecuadas o menos costosas. La delegación comunitaria, presumiblemente con mayor conocimiento directo, tenía escasa participación en la elaboración y la consulta con los representantes de los Estados miembros era casi nula.

La decisión de financiación la toman las DG, pero todos los programas o proyectos de más de 2 MECUS han de ser aprobados individualmente por el Comité ALA. Este es uno de los aspectos que contempla la reforma – el reconvertir el comité ALA en un órgano de planificación previa y trasladar los controles *a posteriori*, para agilizar su aprobación. Por otra parte, los acuerdos de financiación son demasiado rígidos y cualquier modificación de cierta entidad requiere un nuevo proceso de aprobación, incluso si las circunstancias que lo aconsejan son evidentes.⁹¹ Durante la ejecución uno de los mayores problemas son los retrasos debido al exceso de controles financieros y administrativos. Los aplazamientos pueden llegar a ser de tres años lo cual no sólo produce grandes trastornos sino que genera costes adicionales para los otros participantes, además de poner en cuestión la misma pertinencia del proyecto por los

⁹⁰ Comisión CE, *Synthesis of EC...*, 2000, *op. cit.*, p. 46.

posibles cambios de las circunstancias. La falta de interconexión entre la sede central, las delegaciones y las autoridades del país receptor son las que propician los largos retrasos y conllevan, además, la falta de sentido de apropiación del proyecto por parte de los beneficiarios y el gobierno.

En América Latina y Asia es tradicional, sobre todo en proyectos medianos y grandes, la práctica de crear un sistema de co-dirección; se nombra un director local, normalmente con vinculaciones políticas, y otro, co-director, estrictamente técnico por parte de la Comunidad. Según la evaluación general, este sistema, que no se practica en otras regiones, puede dar lugar a tensiones cuando se enfrentan la «mejor solución» política y técnica⁹² por ello se recomienda establecer un director nacional y nombrar un técnico comunitario como consejero. Sin embargo, los consultores sobre la cooperación con Nicaragua opinan todo lo contrario y se pronuncian a favor de un refuerzo del sistema, ya que garantiza un equilibrio más equitativo y previene de intentos de interferencias gubernamentales o estrictamente corporativistas. También permite resolver la mayoría de los problemas sobre el terreno sin necesidad de recurrir a más altas instancias, lo cual podría dar lugar a auténticos problemas políticos o diplomáticos.⁹³ Es cierto que la polarización política que se da en países como Nicaragua y la escasa fiabilidad que se puede depositar en la gestión de las autoridades locales justifica el deseo de mantener un control directo sobre la ejecución, pero ésta no es una situación que puede generalizarse, o al menos no en el mismo grado, para toda América Latina. Por otra parte, el principio de apropiación aconseja reforzar las responsabilidades de las autoridades locales como una de las condiciones de viabilidad futura de los programas. La existencia de un responsable local único facilita además la gestión de programas cofinanciados por más de un donante. La alternativa propuesta por la Comisión es una mayor transparencia y el uso de indicadores cuantitativos y

⁹¹ *Ibid*, p. 47.

⁹² *Ibid*, p. 48, también recogido en la evaluación de la cooperación con los ALA, SIM, 1999, *op. cit.*, p. 11.

⁹³ IDOM, 2000, *op. cit.*, p. 123. COM (2000) 212 final, p. 32.

cualitativos de seguimiento compartidos, como los que están siendo elaborados en el seno del CAD.⁹⁴

Hasta ahora el seguimiento de los proyectos y programas realizado por los directores técnicos ha sido muy irregular, dada la inexistencia de un procedimiento estándar y su dispersión entre las diferentes DG. Por ello se decidió la introducción del nuevo sistema de información sobre la gestión para todo el programa gestionado por el SCR. El mejor seguimiento permitirá la introducción de mejoras durante la ejecución siempre que se disponga de los datos adecuados gracias a un buen trabajo de identificación y preparación. Esto es especialmente importante dada la gran movilidad de personal que se da tanto en las delegaciones, como en la sede central. La falta de personal suficiente en ambos ha sido objeto de repetidas críticas y se extiende tanto a la cantidad absoluta como a su cualificación para atender sectores específicos, esto ha llevado a recurrir con frecuencia a la contratación de consultores externos, no sólo para tareas técnicas, sino también con funciones de administración más propias de la gestión pública. El mayor problema es que, debido a la falta de un sistema adecuado de acumulación de información y análisis, el recurso a agentes externos se ha traducido en una pérdida de memoria institucional y una falta de retroalimentación sobre buenas y malas experiencias.

El actual proceso de descentralización a favor de las delegaciones deberá ir acompañado de un refuerzo, no sólo de la cantidad sino también de la capacitación del personal destinado, el cual deberá asumir una mayor responsabilidad en la gestión, pero también en la identificación y en la elaboración de una estrategia nacional adaptada a las circunstancias locales y que tenga en consideración los procesos políticos en curso y la presencia de otros actores. La capacidad de diálogo de los responsables de la delegación con las autoridades del gobierno receptor es un requisito esencial para conseguir un marco de complementariedad con las políticas internas y permitir una progresiva

⁹⁴ *Ibid*, p. 30.

desconcentración de la gestión a favor de instituciones locales. La atención creciente que se está poniendo en la cooperación descentralizada, dirigida directamente a fortalecer las instituciones civiles también acentúa la necesidad de que los representantes comunitarios acierten a transmitir una relación de confianza con las autoridades de nivel nacional que disminuya su resistencia a la perdida del control directo sobre la ayuda y contribuya a fortalecer la descentralización y democratización interna.

La necesidad de integrar los proyectos de descentralización en un marco estratégico que proporcione unidad y permita su viabilidad futura se ha puesto de manifiesto en las evaluaciones ya mencionadas que se realizaron en Nicaragua y República Dominicana. En ausencia de aquel, las acciones realizadas por los diferentes actores participantes quedan dispersas y se pierde el efecto de conjunto. En el manejo de la cooperación descentralizada la Comunidad, como otros donantes, tiene problemas para integrar los procesos de participación social en su sistema de toma de decisiones, métodos de gestión y procedimientos.⁹⁵ La CD precisa adaptar el ciclo del proyecto a un sistema más interactivo que ponga el acento en la complementariedad de los diferentes agentes implicados. La diferencia de concepción sobre el propio concepto de cooperación descentralizada es uno de los principales obstáculos⁹⁶ y precisa de una previa clarificación de todos aquellos que participan en el proceso. Para la Comisión la solución está en el establecimiento de un dispositivo de gestión multi-actores establecido *ad hoc* según un análisis previo de la lista de actores potenciales.⁹⁷

La cofinanciación de programas y proyectos tiene que afrontar numerosos problemas técnicos y la armonización de procedimientos para hacerlos compatibles entre sí. Este es un largo proceso que puede venir facilitado por los esfuerzos de aproximación de instrumentos que se están llevando a cabo en el ámbito internacional, pero que necesita

⁹⁵ Comisión CE, p. 4., Note d'orientation cooperation descentralisee, 23 de diciembre de 1999, Bruselas, pp. 33.

⁹⁶ *Ibid*, p. 10.

⁹⁷ *Ibid*, p. 19, en otros anexos se muestran ejemplos concretos de sistemas de gestión compartida.

de un impulso interno que, muy posiblemente sólo puede venir de las instituciones comunitarias, pero ha de ser apoyado por los Estados miembros. Existen toda una serie de mecanismos de diálogo y concertación ya en marcha que sólo precisan una mayor definición en las propuestas. Así, las reuniones del consejo de cooperación, las reuniones del comité regional ALA, los grupos de trabajo del Consejo, las reuniones y contactos entre los delegados en los países receptores y otros contactos e intercambio entre expertos forman una red idónea, pero aun poco articulada. Falta definir que corresponde a quien y ello incluye el papel que se atribuye a las delegaciones comunitarias como punto de referencia para el conjunto de los Estados miembros. Pero la cofinanciación lleva aparejada otros dos problemas que van más allá de las cuestiones relacionadas con la cooperación; una es como resolver satisfactoriamente el tema de la visibilidad política, pues ningún país va a querer renunciar a un instrumento de prestigio e influencia como es la ayuda. La otra cuestión candente es el tema de la vinculación de la ayuda al suministro de bienes y servicios propios que, si ya individualmente es distorsionante, en un programa con múltiples donantes resulta insoportable.

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

Como se puso de manifiesto en páginas anteriores, uno de los objetivos enunciados en los procesos de reforma en curso, tanto en la Comunidad, como en España es tratar de potenciar el prestigio e influencia del conjunto de la UE como donante para ponerlo a la altura de la magnitud que representa (aproximadamente un 55% del total de AOD, del cual un 10% corresponde a la Comisión).⁹⁸ El principio de coherencia de políticas incluido entre las disposiciones de la PESC invita a los miembros de la UE a practicar una política global que contribuya a mejorar la inserción de los PVD en la economía internacional y redunde en la mejora del nivel de vida e igualdad de oportunidades de su población. Así, la cooperación para el desarrollo se inserta en un modelo de relaciones general que abarca, no solo las políticas comunitarias, sino también las de los Estados miembros. Es por ello que la acción de la UE en los foros internacionales está íntimamente ligada a su proyección como donante y la consistencia de las posiciones de los Estados miembros condiciona su credibilidad como actor y como interlocutor.

En una reciente comparecencia, el Secretario de Estado para la Cooperación y para Iberoamérica señalaba como uno de los objetivos básicos de la política de cooperación española «contribuir a la consolidación del peso y la influencia de la Unión en el sistema de cooperación internacional para el desarrollo».⁹⁹ Por ello se desea aprovechar las vinculaciones especiales de España con América Latina y, sobre la base de la coordinación, coherencia y complementariedad en la actuación de los donantes europeos, insistir en el mantenimiento del esfuerzo europeo hacia aquel continente.¹⁰⁰ La ampliación de los mecanismos interregionales de diálogo constituye un instrumento adicional para que la diplomacia española intente consolidar un papel activo en la

⁹⁸ COM (2000) 212 final, p. 4, esto sitúa a la Comisión en el 5 puesto del conjunto de donantes en términos absolutos, tras Japón, Estados Unidos, Alemania y Francia.

⁹⁹ Comparecencia del Secretario de Estado ante el Congreso de los diputados de 27 de junio de 2000.

¹⁰⁰ Sin embargo, España no consiguió evitar que el Consejo recortara 20 millones de euros del programa de ayuda destinada a América Latina y el Mediterráneo a favor de Montenegro. EL PAÍS, 14 de junio de 2000.

dinamización de las relaciones que vayan más allá de la mera intención de alcanzar mayor protagonismo.

En los últimos años la UE ha reforzado algunos mecanismos de coordinación para concertar políticas coherentes previamente a su participación en los debates de los organismos internacionales. En paralelo, las iniciativas para incrementar la coordinación operacional entre la Comunidad y los Estados miembros también mejoran las perspectivas para una mayor participación de ambos en operaciones que incluyan a otros donantes extracomunitarios. Sin embargo, tanto en un ámbito como en el otro, los Estados miembros mantienen con celo su autonomía y su voz propia. A continuación se tratarán en dos apartados consecutivos la participación de los miembros de la UE en las iniciativas de coordinación estratégica general. Posteriormente se analizarán sus aportaciones en iniciativas de coordinación nacional o regional directamente relacionadas con América Latina, con la advertencia previa que los datos disponibles sobre éstas son muy fragmentarios.

9.3.1. Participación en la coordinación de estrategias y principios

En la comunicación de la Comisión, presentando la primera estrategia global de cooperación para la CE se recuerda que, a pesar de que el conjunto de los países de la UE provee el cincuenticinco por ciento del total de AOD contabilizada por el CAD, su influencia en el seno de la comunidad donante dependerá de la mayor coherencia del conjunto de sus políticas y la complementariedad y coordinación con los Estados miembros.¹⁰¹ Sin embargo, entiende que la Comunidad por sí misma debe jugar un papel clave en los esfuerzos de coordinación internacional en marcha, citando tanto a la OCDE, como al FMI y el Banco Mundial. En este sentido, con la reforma y el viraje hacia una estrategia basada en la obtención de resultados a medio plazo con el objetivo central de reducción de la pobreza, la Comunidad pretende incorporarse a las orientaciones surgidas durante la pasada década y facilitar así la coordinación con otros

¹⁰¹ COM (2000) 212 final, p. 4.

donantes con base a un reparto de funciones sustentado en la agenda común que proporcionan las conferencias de Naciones Unidas y basado en las ventajas comparativas.¹⁰² Así, la CE está tratando de incrementar su participación en las diferentes iniciativas de coordinación que han reverdecido, tanto en el terreno de las estrategias como en el de los principios, aunque su margen de maniobra es diferente en uno y en otro ámbito; mientras en el CAD goza de condición de miembro de pleno derecho, en las Naciones Unidas tiene únicamente calidad de observador y la representación plena corresponde a los Estados miembros. Por otra parte su relación con las instituciones de Bretton Woods era prácticamente nula hasta tiempos muy recientes en que le ha sido invitado asociarse a las nuevas iniciativas de combate contra la pobreza.

España, tras la reforma legislativa, también está elaborando un nuevo diseño estratégico que incorpore un enfoque hacia los resultados, lo cual le permitirá mejorar el diálogo con los demás donantes. Hasta ahora su participación en los mecanismos de coordinación internacional ha sido poco sólida y una de las causas era la falta de diseño previo de sus prioridades y objetivos. El progresivo incremento de sus cuotas en algunos organismos internacionales ha estado más motivado en intereses comerciales, para promocionar la presencia española en los concursos de adjudicación de proyectos, que en una verdadera vocación de participar en estrategias conjuntas.¹⁰³ Aun así, su participación, tanto en los organismos financieros como no financieros permanece por debajo de la media de los países de la UE y está muy dispersa por lo que su participación queda muy diluida.¹⁰⁴ Su adhesión al CAD a comienzos de la década de los noventa comenzó a tener efectos en años recientes, ya que, como se señaló, las revisiones han servido de revulsivo para impulsar una renovación que incorpore los principios más básicos. Últimamente, España trata de mejorar su posición, participando

¹⁰² *Ibid*, p. 7.

¹⁰³ Un claro ejemplo es el que se refleja en el estudio de SANAHUJA, J. A., El Banco Mundial y la política de cooperación al desarrollo, Intermón, abril de 2000, pp. 89.

¹⁰⁴ ALONSO, J. A., (dir.), 1999, *op. cit.* p. 129.

cumplidamente en todas las reuniones y foros; sin embargo su limitada experiencia condiciona su capacidad de influencia.

En principio, para España, por su condición de potencia media, aprovechar las coincidencias entre sus posiciones y las de otros miembros de la UE, incluida la Comisión es un punto positivo para incrementar su ascendente. Este aspecto puede verse favorecido en relación con América Latina, donde la discrepancia de intereses entre los diferentes Estados miembros no es significativa y ello facilita el logro de una mayor complementariedad. Sin embargo, la búsqueda de un exceso de protagonismo puede ser contraproducente y despertar suspicacias, tanto por parte de sus colegas como de los posibles destinatarios de la región. En otro sentido, la asunción de una política activa en los foros internacionales de donantes debe ir complementada por un volumen de recursos acorde a los objetivos so pena de revertirse en una perdida de credibilidad. Aunque lo señalado sirve para todos los foros, se tratará por separado lo referente a la participación de la CE y España en la concertación internacional de estrategias¹⁰⁵ y la incorporación de ambas a la elaboración de principios comunes entre donantes, todo ello con relación a su incidencia en la coordinación de la cooperación con América Latina.

a) Concertación internacional de estrategias

Como se señaló, la Comisión sitúa la cooperación para el desarrollo en el seno de la acción exterior de la UE y la considera como uno de sus tres instrumentos junto al diálogo político y el comercio, todos ellos complementarios para alcanzar el objetivo de integrar a los PVD en la economía internacional e impulsar la adopción de políticas internas adecuadas. Esto significa que, tanto el diálogo político que tiene lugar en el marco de la PESC y de los acuerdos de asociación, como los acuerdos comerciales y las negociaciones multilaterales desarrollados en el seno de la OMC o las deliberaciones en los organismos financieros forman parte de la estrategia de desarrollo de la UE en sus

¹⁰⁵ No se profundizará el tema de la participación de España en las OI, ya que el objeto de esta investigación es la coordinación de las políticas bilaterales; solo se hará referencia a la agenda internacional sobre las estrategias de desarrollo concertadas.

relaciones con los PVD. Esta concepción global de la relación ya estaba presente en las relaciones con los países asociados, pero en tiempos recientes parece extenderse a los países ALA, no asociados; en efecto, a partir de los acuerdos de tercera generación se fue incorporando una visión global, buscando mayor coherencia de la política exterior y la comercial con la de desarrollo. Con ello se incrementó la participación de los Estados miembros en el conjunto de la relación ínter regional a través del diálogo político y, en el futuro, mediante una mayor complementariedad de las políticas de cooperación.

Esta nueva visión global asociativa ya aparecía en el documento de la Comisión de 1995 para el fortalecimiento de la asociación¹⁰⁶ y quedó reforzada en el documento para una nueva asociación en los albores del siglo XXI,¹⁰⁷ manteniendo los tres pilares de la relación política, económica y de cooperación como un conjunto. Sin embargo, los instrumentos en que se concreta la relación todavía permanecen fragmentados, sin una estrategia global de conjunto que abarque a la región. El plan de acción surgido de la primera cumbre euro-latinoamericana tampoco puede considerarse como un instrumento estratégico, pues se limita a una interminable enumeración de campos de actuación sin ofrecer un diseño basado en objetivos claros y medibles tal y como se recomienda desde todos los foros de concertación regional. En esa primera reunión transcontinental España pareció más preocupada en alcanzar objetivos particulares para la proyección de su política exterior que en hacer propuestas operativas. Sería deseable que en su papel de anfitrión de la siguiente cumbre en el año 2002 fuera capaz de presentar una agenda estratégica de cooperación. Para ello deberá corregir algunos de los más importantes defectos que empañan la credibilidad de su política bilateral de cooperación.

España, tras haber transferido la mayor parte de sus competencias comerciales a la CE, ha continuado utilizando un importante porcentaje de los recursos de cooperación a prestamos destinados a la promoción de exportaciones, muchas veces poco ligadas a los objetivos de desarrollo, gestionándolas de forma autónoma al resto de instrumentos de

¹⁰⁶ COM (95) 495 final, *op. cit.*

desarrollo, que a su vez carecían de un objetivo común. Como se señaló, la vinculación de la ayuda a intereses comerciales constituye un obstáculo a la inserción de la cooperación financiera en una estrategia conjunta global para todos los donantes y es una de los aspectos más negativos de la política de cooperación española. Esta situación debería enmendarse si se aplican los principios del plan director que exige la sumisión de todos los instrumentos a la planificación estratégica de conjunto. Según el Secretario de Estado, el velar por una mayor coherencia del conjunto de la política de cooperación española como «parte esencial de la política exterior de España»¹⁰⁸ será una de las funciones que deberá cumplir el Consejo Superior de Política Exterior creado recientemente para apoyar y asesorar al presidente del Gobierno en su función de dirigir y coordinar la acción del gobierno en política exterior.¹⁰⁹ La Comisión ya ha comenzado a elaborar informes sobre la coherencia de políticas en materia agrícola y pesquera. Son dos competencias transferidas a la Comunidad con gran repercusión en la economía española en los que, sin duda, el gobierno tendrá que hacer un gran esfuerzo de coherencia ante sus socios comunitarios.

Tanto España como la Comunidad suscribieron los resultados de las principales conferencias de Naciones Unidas y se comprometieron a poner en marcha políticas acordes con los objetivos propuestos en la agenda internacional. La Comunidad, que no puede ser miembro de la ONU por ser una condición reservada a los Estados soberanos, sí puede participar activamente en las conferencias internacionales, lo cual podría constituir una vía para reforzar la acción conjunta de la UE en el ámbito de la concertación estratégica. Sin embargo, en la práctica los Estados miembros han preferido utilizar dichos foros, que congregan una representación al más alto nivel, para potenciar su imagen externa individual. Ello no excluye que se hayan producido avances en la coordinación de posiciones de los miembros de la UE ante la celebración

¹⁰⁷ COM (99) 105 final, *op. cit.*

¹⁰⁸ Recogido en la citada comparecencia de 27 de junio de 2000 ante el Congreso.

¹⁰⁹ BOE nº 175, 22 julio 20. Como miembros permanentes estarán el ministro de Economía, de Asuntos Exteriores, de Defensa y de Educación, Cultura y Deporte; los demás ministros titulares de órganos superiores y directivos de la Administración podrán ser convocados cuando el presidente lo estime conveniente.

de reuniones generales o eventos especiales. E incluso se ha observado que la coordinación entre los Estados miembros es mayor en la Asamblea General de la ONU que la producida en otros programas operativos del sistema de Naciones Unidas¹¹⁰.

Antes de las reuniones para la revisión a medio término de las conferencias de Naciones Unidas celebradas durante el último decenio se han venido celebrando encuentros europeos para la coordinación de las posturas de los miembros de la UE. Sin embargo no se ha establecido ningún sistema conjunto para medir la aportación de los miembros de la UE a las agendas establecidas en las conferencias. La Comunidad y los Estados ponen en marcha las acciones que consideren oportunas en cada campo según el reparto de las competencias y cada uno ha presentado su informe individual y sus propuestas cuando y como ha considerado pertinente. Una muestra es la reciente revisión de la Cumbre social de Copenhague que ha tenido lugar a mediados del año 2000.¹¹¹ La Comisión elaboró un documento en el que explicaba su compromiso con los diez puntos fundamentales adoptados en la declaración y exponía sus próximos objetivos.¹¹² En España un ejercicio similar fue realizado por un grupo de ONGD y ha sido difundido por la Coordinadora estatal¹¹³ y, aunque existe una política social diseñada por el gobierno para el ámbito interno, no hay un equivalente en el plano internacional. Dado que el plan director señala la lucha contra la pobreza como su objetivo central, resulta perentoria la necesidad de elaborar una estrategia que recoja los objetivos de la cumbre con un calendario y una previsión financiera que, al menos, cubra las expectativas de la iniciativa 20/20.

La elaboración de programas estratégicos que contemplen los puntos básicos de las agendas de las conferencias de forma coherente por parte de la Comunidad y cada uno

¹¹⁰ BRYLLE, T. , Reinforcing and Establishing European Development Policy within the International Context, DSE, 2000, pp. 2.

¹¹¹ Se recordará que el Consejo en noviembre de 1996 aprobó una resolución sobre el Desarrollo Económico y Social en la que instaba a la cooperación, véase 7.1.2.

¹¹² COMISION EUROPEA, Copenhague+5: Las propuestas de la Comunidad Europea a la Cumbre Mundial sobre desarrollo social, Bruselas, junio, 2000, pp. 46.

¹¹³ CONGDE, España y el Desarrollo social. Balance y propuestas ante los compromisos de la Cumbre de Copenhague, junio de 2000, Madrid, pp. 30.

de los Estados miembros sería un primer paso importante en el camino hacia una mayor complementariedad de las políticas. Un firme compromiso de los quince con dichos objetivos debería repercutir en una posición más activa a favor del refuerzo de los mecanismos de concertación multilaterales, especialmente en las Naciones Unidas.¹¹⁴ La Comunidad mantiene un diálogo previo a la celebración de las reuniones de la Asamblea General de la ONU con los países del Grupo de Río y los de Centroamérica para concertar posiciones en temas de interés mutuo. Así mismo, los diálogos políticos que se celebran regularmente abarcan una temática amplia que alcanza la organización económica internacional y la seguridad. Sin embargo, pocos esfuerzos se han hecho por dotar de mayor operatividad a las instituciones onusianas que siguen atascadas en un proceso de reforma sin resolver, cuyas dificultades se han puesto de manifiesto una vez más en la reciente Asamblea del Milenio.

Así, los donantes, incluyendo los miembros de la UE, parecen apostar por dinamizar otros foros de concertación más manejables, estableciendo objetivos menos ambiciosos, pero más precisos. Por el momento todos los miembros de la UE han incorporado en sus programas los objetivos propuestos por el CAD en el instrumento *Shaping XXI Century* de 1996, a su vez extraídos de las conferencias de la ONU. El establecimiento de una agenda común para la consecución de dichos objetivos por parte de los miembros de la UE puede servir de partida para un compromiso que vaya ampliándose en un futuro. Un elemento clave para la efectiva aplicación de los programas es partir de una información fiel y precisa de la realidad para poder fijar los indicadores que marcan el punto de llegada o de transito hacia otra meta posterior. Por ello la incorporación del directorio de indicadores básicos (que está siendo elaborado por el CAD, PNUD y Banco Mundial) en la elaboración de las políticas de desarrollo bilaterales resulta un instrumento esencial que permitirá el trasvase de información homogénea entre los donantes. Dado que el Consejo de Desarrollo de la CE ha calificado de positiva la

¹¹⁴ El documento de la Comisión, COM (2000) 212, reclama una mayor coherencia de posiciones, tanto en las Instituciones Financieras, como en la OMC y la ONU, que permita ampliar la influencia en los foros internacionales, p. 33.

iniciativa, debería ser incorporada por la Comisión y los Estados miembros para facilitar el trabajo conjunto.¹¹⁵ Para España y la CE este ejercicio debería ser más fácil que para otros países, ya que al carecer de indicadores propios no se produce ninguna superposición.¹¹⁶ También la cooperación comunitaria con América Latina permite una más sencilla incorporación de las propuestas del CAD porque, la carecer de un marco contractual general puede modificarse más libremente sin necesidad de una compleja negociación multilateral.¹¹⁷

b) Elaboración de principios comunes

Al contrario que ocurre en otros organismos internacionales, la participación de la CE en el CAD es plena y la Comisión se cuenta entre los miembros originarios del comité. En cambio, España ha sido uno de los últimos en ingresar en el club de los donantes y su presencia no llega a un decenio. Esta circunstancia permitiría suponer que la adecuación de la política de cooperación comunitaria a los principios del CAD es muy superior a la de la política bilateral española; sin embargo no es así. Y todavía lo es menos con relación a la política de cooperación con América Latina que, al no ser un área prioritaria para la Comunidad, surgió de forma fragmentaria sin gran atención al mantenimiento de unos principios de gestión unitarios. La Comisión introdujo el enfoque del marco lógico para la gestión del ciclo del proyecto a partir de 1995 sólo un año antes que la Administración española que prácticamente reprodujo el modelo comunitario con escasas adaptaciones a sus peculiaridades. Sin embargo, ninguno de los dos ha incorporado este modelo de gestión en todos sus instrumentos, sino solamente de manera parcial. Sí está incorporado en ambos casos para los proyectos clásicos de cooperación técnica, lo cual en principio facilitaría el recurso a una financiación conjunta, al menos en la concepción del proyecto.

¹¹⁵ El Consejo de cooperación de noviembre de 1999 no sólo aconsejaba usar los indicadores de desarrollo sostenible elaborados por el CAD, sino que además sugería la creación de un sistema de contabilidad más uniforme de los Estados miembros.

¹¹⁶ De hecho, tanto la CE como España sólo recientemente han adoptado su contabilidad a los requisitos establecidos por el CAD.

¹¹⁷ Así lo señalaba la evaluación general de la CE, *Synthesis of EC*, 2000, *op. cit.*, p. 8, sin embargo, una vez más han los países ACP quienes a través del nuevo acuerdo de Cotonou han incorporado la citada estrategia en los programas nacionales de desarrollo.

Sólo a partir de la aprobación del tratado de Maastricht la Comisión y el Consejo tomaron la iniciativa de elaborar documentos de referencia que incorporaban las recomendaciones del CAD para la gestión de una ayuda eficaz al tiempo que adaptaban su política al nuevo marco normativo.¹¹⁸ Así, se produjeron las directrices sobre coordinación política y operativa ya mencionadas y se elaboraron las estrategias contra el sida, sobre los servicios de salud, sobre seguridad alimentaria, educación y formación o sobre programas demográficos. Ya más recientemente se aprobaron sendos reglamentos sobre la incorporación de las cuestiones de género y sobre la protección del medio ambiente en la política de cooperación. Están en estudio los aspectos relacionados con la rehabilitación y la ayuda de emergencia y sobre el tratamiento de las cuestiones financieras y el desarrollo. Toda esta labor de adaptación se ha realizado con la amplia participación de las principales instituciones comunitarias, Comisión, Parlamento y Consejo. A través de éste último se incorporaba la visión de los Estados miembros que no siempre era acorde con la de las dos instituciones anteriormente mencionados, lo cual ha generado un debate para el acercamiento de posiciones. La Comisión, además, ha participado activamente en la elaboración de algunas líneas directrices del CAD como la de 1997 sobre conflictos, paz y cooperación para el desarrollo a través de comunicaciones que recogían su experiencia especialmente en África.¹¹⁹

En España la incorporación de los principios del CAD es más lenta y todavía no existen estrategias propias que incorporen los principios más básicos, a pesar de que la ley señala que todas las aportaciones de cooperación para el desarrollo deberán cumplir los requisitos del CAD. Las críticas del último informe del comité, sobre todo por la carencia de estrategias en el tema de género y medio ambiente, se han tratado de paliar con la publicación en castellano de las directrices del CAD en materia de género y el lanzamiento del programa ARAUCARIA sobre medio ambiente para América Latina.

¹¹⁸ Véase punto 7.1.2. c).

Ninguno de los dos constituye una estrategia adaptada a las necesidades de la cooperación española, especialmente si se considera que en los proyectos de plan director se cita a ambas como un ámbito prioritario de carácter horizontal que, por tanto, debe incorporarse a todos los instrumentos de la política de desarrollo. Su carácter esencial, junto a la lucha contra la pobreza, exige un debate en los órganos de dirección y de gestión que permita la participación de todos los actores e incorpore las experiencias acumuladas por otros donantes y las propias. Una estrategia elaborada sobre la base de un consenso amplio constituye un instrumento más idóneo para el diálogo con los receptores y otros donantes que un patrón teórico y abstracto.

Uno de los aspectos en los que, tanto la Comunidad como España, están haciendo esfuerzos notables por mejorar es en la evaluación. España comenzó a elaborar sus primeras evaluaciones con una metodología propia en 1998, aunque todavía cuenta con un número muy reducido de estudios, carece de un plan de evaluación con calendario preciso y recursos suficientes y tampoco cuenta con una evaluación de carácter global como la que recientemente ha realizado la CE aún con todas sus limitaciones.¹²⁰ Tal y como se refleja en las evaluaciones realizadas por ambos, así como en los informes del CAD, la labor de las evaluaciones se ha visto muy limitada por las carencias que presentaba el diseño de los proyectos. Al carecer de un examen previo de viabilidad y, en muchos casos, de un diseño adecuado resulta imposible evaluar su pertinencia y mucho menos su impacto. Estas carencias se pusieron de manifiesto en la única evaluación conjunta realizada por un equipo de consultores sobre un programa cofinanciado por la Comunidad y España en Guinea.

Por el momento la cooperación española carece de una metodología para los estudios previos de viabilidad y la Comisión ha decidido incorporarlos a partir de la reciente reforma de la gestión que está poniendo en marcha. Este ámbito de los estudios previos permite grandes posibilidades de complementariedad con otros donantes, especialmente

¹¹⁹ OCDE-CAD, Communauté européenne, 1998, *op. cit.*, p. 44.

cuando se trata de estudiar el contexto en el que se enmarca un proyecto o programa en un área determinada en la que están presentes otros actores. A su vez el estudio previo facilita la posterior concertación y cofinanciación basada en objetivos comunes. La experiencia que están adquiriendo las consultoras españolas en los estudios de viabilidad para las instituciones financieras multilaterales financiados por la cooperación española podrían aprovecharse para algo más que aumentar la tasa de retorno en dichos organismos y emplearla en participar en estudios que faciliten la complementariedad con otros donantes y especialmente la Comunidad y otros Estados miembros.

Una de las cuestiones en fase de discusión en el seno del CAD es el de la supresión de la ayuda ligada en los PMA. La Comisión liga la ayuda a los países de América Latina a la compra de los bienes y servicios necesarios en el país beneficiario, sus vecinos o los países miembros, se trata por tanto de una ayuda semi-ligada. En cambio, España liga prácticamente toda la ayuda a la compra de bienes y servicios españoles, aunque sus principales clientes son países de renta media baja.¹²¹ En principio la posición española no ha sido muy reacia a desligar su ayuda en los PMA, aunque tampoco es una promotora de la iniciativa. De aprobarse supondría la necesidad de desligar sus aportaciones a algunos países de América Latina que son actualmente importantes receptores de cooperación técnica como Nicaragua, pero eso facilitaría la cofinanciación de programas y proyectos con otros donantes. Por otra parte el incremento de la inversión directa por parte de la empresa española en la región les concede cierta ventaja sobre algunos otros Estados miembros para la adjudicación de proyectos europeos de mayor envergadura.

¹²⁰ Véase punto 7.1.3. a).

¹²¹ Desde que los de renta media alta fueron excluidos.

9.3.2. Coordinación nacional, regional o especial

Como se señaló, ni España ni la Comisión contaban con un sistema de planificación nacional o regional adecuado para enmarcar su cooperación al desarrollo con los países de América Latina. España, porque carecía totalmente de ese tipo de programación y la Comunidad porque la limitaba a los países asociados con los sí que tenía establecidos planes indicativos regionales. La Comunidad comenzó a introducirlos en AL de forma desordenada a partir de 1996 y España está en fase de elaboración de los primeros planes país. Mientras la Comunidad parece optar por el establecimiento de unos planes nacionales estratégicos propios, pero que tengan en cuenta la existencia de las iniciativas de coordinación nacional y regional de las políticas de cooperación por parte de las instituciones multilaterales, España ha iniciado el proceso en la más absoluta indeterminación respecto a las fuentes y referencias que van a ser tomadas en cuenta, al menos no existen directrices públicas al respecto.

Como se puso de manifiesto en el capítulo tres, existen en la actualidad numerosas iniciativas procedentes de diferentes instancias y cuya relación entre sí debería esclarecerse, so pena de crear mayor descoordinación y carga para los países receptores. En varios países de América Latina coexisten dos, tres y hasta cuatro¹²² sistemas de coordinación de donantes y en ellos participan la mayoría de los Estados miembros. Dado que no se ocultan las rivalidades entre diferentes organismos sería de una gran significación que un grupo de donantes del peso que supone el conjunto de miembros de la UE decidiera clarificar su posición y contribuir a una división del trabajo adecuada a las funciones de cada institución. No es una tarea fácil, ya que en el fondo subyace la cuestión de la reforma del sistema económico internacional y sobre todo la relación entre las instituciones de Bretton Woods y el sistema de Naciones Unidas. No obstante, aun sin resolver el nudo gordiano del problema, es obligado que la UE adopte una posición unitaria ante la decisión de dar operatividad a una u otra iniciativa de coordinación y fomentar sinergias entre los procesos existentes.

¹²² Bolivia es un caso extremo en el que se dan cita hasta cinco iniciativas de coordinación en diversos sectores.

La incorporación de una dimensión regional en las relaciones con América Latina es una asignatura pendiente tanto para España como para la CE. En su cooperación bilateral España no ha pasado de esbozar unas líneas genéricas basadas en una distribución por sectores que no se ha respetado y la asignación de diferentes instrumentos según el grado de desarrollo sin vincularlos a objetivos específicos. La cooperación surgida en el marco de las Cumbres Iberoamericanas, aunque tiene una dimensión espacial regional, carece de una unidad de conjunto y de análisis estratégico de impacto sistémico en la región. En el caso de la CE, la evaluación sobre la cooperación con América Latina también ponía de manifiesto la falta de atención a la dimensión regional a pesar de ser éste uno de los ámbitos prioritarios de la Comunidad. Los evaluadores sugerían la posibilidad de convocar un grupo consultivo con los Estados miembros antes del apoyo de la CE a un plan regional, para planificar en qué área va a concentrarse cada país según planes nacionales que a la vez contengan objetivos regionales¹²³. La elaboración de un análisis conjunto que incorpore la dinámica regional y proponga objetivos prioritarios realistas es un ejercicio previo a dicha coordinación nacional y podría ser alcanzable en la próxima cumbre interregional. España cuenta con un mecanismo adicional para preparar el proceso en la Cumbres Iberoamericanas y una ocasión para interconectar dos dimensiones esenciales de su política exterior: Europa y América Latina.

Existen experiencias de coordinación regional previas en el ámbito centroamericano que incorporaron agencias de cooperación de países u organismos terceros. Así, durante el proceso de paz tras el acuerdo de Contadora, la Comunidad y varios Estados miembros, incluida España, participaron en el Plan de reconstrucción de Centroamérica liderado por el PNUD. De nuevo tras el desastre del huracán Mitch, se formó un grupo consultivo de donantes para hacer frente a la rehabilitación, esta vez patrocinado por el BID que está encontrando dificultades para la aplicación de las estrategias acordadas

¹²³ SIM, 1999 *op. cit.* p. 23

fundamentalmente por problemas políticos internos en los países afectados. Ahí de nuevo diálogo político y coordinación de la ayuda se dan la mano y la labor de los países que, como España, se han hecho cargo de la supervisión del proceso deben hacer uso de su capacidad de dar impulso y credibilidad al proceso.

a) Elaboración de estrategias nacionales

En las propuestas de la Comisión para el establecimiento de una política global de cooperación se refuerza la idea de que se extenderá la planificación nacional hacia todos los países con los que se mantienen relaciones de cooperación y no sólo los asociados. Así, se afirma que la Comunidad elaborará planes estratégicos nacionales y que estos estarán más enfocados a la lucha contra la pobreza, pero adaptando sus características a la situación particular y el nivel de desarrollo de cada país.¹²⁴ El documento también afirma que la coordinación entre donantes debe ser reforzada a escala nacional, sectorial y operacional con el objetivo de facilitar la labor de los países receptores y hace expresa referencia al Marco Integral de Desarrollo propuesto por el Banco Mundial como un instrumento apropiado para la división de tareas que permita una efectiva complementariedad.¹²⁵ También el documento de marzo de 1999 para una nueva asociación UE-AL¹²⁶ anunciaba el establecimiento de una programación por país concentrada en un número limitado de sectores y en concertación con otros donantes basándose en una división de tareas.

En la resolución sobre coordinación operacional del Consejo de cooperación de mayo de 2000, éste recomendaba trabajar con las instituciones de Bretton Woods y la ONU en la concreción de nuevos acuerdos de coordinación en los que Europa hable con una voz más coherente. De esta manera se quiere ayudar al Estado receptor a liderar el programa de desarrollo, haciendo frente a sus debilidades mediante la introducción de las mejores prácticas experimentadas previamente. Una condición previa para fortalecer su posición es el establecimiento de una planificación orientada hacia objetivos con resultados

¹²⁴ COM (2000) 212 final, p. 20.

¹²⁵ *Ibid*, p. 29.

¹²⁶ COM (1999) 105 final.

concretos y al tiempo eso exige el paso de la programación en instrumentos y proyectos a otra basada en la ayuda programa. Es el cambio fundamental que deberá operarse en la política de cooperación española si se pretende participar y aprovechar los diversos foros de concertación y mejorar el impacto de la ayuda. También la Comisión deberá transformar el tratamiento que hasta ahora daba a la cooperación horizontal e introducir la dimensión nacional y regional en la programación con los países de América Latina.

Por otra parte, la comunicación de la Comisión sobre la reforma de la gestión de la cooperación internacional de 16 de mayo de 2000 reconocía que la necesidad de mayor concentración de los recursos obligaría a la Comunidad a decidir país por país y sector por sector si debe mantener su propia gestión o dejar a otros donantes tomar el liderazgo de la negociación y ofrecer únicamente financiación adicional. Incluso en el caso de decidir retener la gestión completa debe intentar movilizar recursos complementarios de otros donantes antes de crear nuevos instrumentos propios.¹²⁷ Parece claro que no siendo América Latina una región prioritaria para la CE mayor será el recurso a la primera opción. Sin embargo, podría derivarse una posible consecuencia positiva de dicha situación si el recurso a la concertación internacional entre donantes y receptores condujese a una mayor contractualización de la relación, que no se da en la actualidad. En los diferentes países de la región latinoamericana conviven varios mecanismos de coordinación nacional y sectorial repartidos de forma desigual entre los diversos países. Aunque se trata de una región en la que dominan los países de renta media, están más presentes los mecanismos de coordinación del PNUD que los del Banco Mundial, muy posiblemente porque éste último ha centrado sus actividades en África y Asia, mientras en América Latina se da una fuerte implantación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En tiempos recientes se ha ido incrementando la oferta: el CAD cuenta con los programas piloto de asociación (Bolivia y Perú) y otras experiencias de coordinación en el sector de la gobernabilidad (Bolivia y Costa Rica). Otros dos países cuentan con los programas piloto de coordinación operacional de la UE (Costa Rica y

¹²⁷ *Op cit.*, p. 9.

Perú). El Banco Mundial, además de algunos programas sectoriales ligados con el ajuste estructural (Ecuador, Nicaragua) cuenta con otras dos experiencias piloto en la región para la introducción del Marco de Desarrollo Integral (Bolivia y República Dominicana).¹²⁸

La citada resolución del Consejo de mayo de 1999 señalaba que los documentos de estrategia por países para la cooperación al desarrollo comunitaria deberán concebirse como apoyo a la estrategia nacional y deberán por tanto ser elaborados a escala local, en la medida de lo posible, en estrecha cooperación con el gobierno asociado y con activa participación de los Estados miembros. Por ello se solicitaba a la Comisión que elaborase un marco normalizado en el que se contemplase la estructura y el procedimiento para la elaboración de los documentos de estrategia por países en cooperación con expertos de los países miembros y se solicita a éstos que aporten su experiencia, basándose en lo aprendido en la práctica. Difícilmente podrá España aportar su experiencia, cuando aun no ha establecido un procedimiento para la elaboración de sus programas nacionales, pero sí parece una ocasión inmejorable para sacar provecho de la experiencia acumulada por otros países miembros.

En la misma resolución el Consejo advertía que las estrategias deberán basarse en los análisis, estrategias, objetivos y prioridades de los países beneficiarios y han de tener en cuenta los análisis del Banco Mundial, el FMI y la ONU. Así, la Comunidad concentrará sus esfuerzos en las áreas prioritarias, en las que a su parecer cuenta con ventajas comparativas, poniendo atención a la necesaria complementariedad con los Estados miembros. De esta manera «una vez se haya debatido y llegado a un acuerdo sobre el modelo por parte de la Comisión y los Estados miembros éste se utilizará como base de la estructura de todos los documentos comunitarios de estrategia por países y servirá para los de los Estados miembros». Dichos documentos deberán ser aprobados por los comités de gestión, en el caso de América Latina del comité ALA, y serán

¹²⁸ La relación que se ha expuesto, no pretende ser exhaustiva, sino tan sólo una muestra.

sometidos a un proceso constante de revisión y actualización para adecuarlos a los cambios y circunstancias particulares que se vayan produciendo en cada país. En esta y otras resoluciones posteriores sobre coordinación y programación, el Consejo pone de manifiesto que se deberá tratar de un proceso participativo y abierto no sólo a los gobiernos implicados, sino también a diversos sectores de la sociedad civil, especialmente la de los países receptores.

Por otra parte, también es insistente la voluntad de las instituciones comunitarias por incrementar su presencia e influencia en otros organismos internacionales y reforzar una imagen más unitaria del papel de la UE. En esta línea deben interpretarse los pasos decididos que ha dado la Comisión para asociarse a los trabajos propuestos conjuntamente por el Banco Mundial y el FMI para la elaboración de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP)¹²⁹ destinado a los países más pobres que deseen participar en la iniciativa para los PPME o recibir prestamos del grupo del Banco Mundial. Como se señaló, estos documentos pretenden extenderse al conjunto de donantes y ser el referente para las estrategias de reducción de la pobreza al tiempo que se afrontan los problemas macro económicos. La Comisión a través del Comisario Nielson de la DG de desarrollo se dirigió a ambos organismos para ofrecer su colaboración para la elaboración de los citados documentos al tiempo que les hacía llegar un documento con comentarios a cerca de la visión europea del proceso.¹³⁰ Así, se mencionaban los puntos clave en los que se basaba el apoyo a los documentos:

- Los DELP deben proporcionar un marco para la reducción de la pobreza para las políticas del gobierno y los donantes.
- El gobierno debe ser el centro y máximo responsable en el diseño y el producto final.
- La estrategia debe reflejar un proceso participativo que incluya a la sociedad civil.
- Los documentos deben adecuarse a las circunstancias individuales de cada país.

¹²⁹ Véase 3.2.3. a).

¹³⁰ Dichos documentos son accesibles a través de la página web de la DG de Desarrollo. www.europa.eu.int/comm/development/sector/poverty_reduction/

- Se debe establecer un seguimiento riguroso, utilizando indicadores de cumplimiento intermedios y finales.
- Las estrategias deben combinar reformas estructurales macroeconómicas y sociales que permitan un crecimiento con reducción de la pobreza.
- Necesidad de asegurar el buen gobierno y una gestión transparente y eficiente que evite la corrupción.

A continuación la Comisión expresa sus dudas acerca de la manera en que se elaboraron algunos de los documentos provisionales en los que hubo una escasa consulta con la sociedad civil (una hora y cuarto en Burkina Faso) y con los otros donantes (una sola reunión en Mauritania). También se lamenta de la ausencia de indicadores adecuados, la falta de concreción y priorización en los objetivos o la ausencia de las implicaciones de una política redistributiva en la política fiscal. Finalmente expresa su preocupación por la falta de medidas anticorrupción y la ausencia de referencia a un mecanismo que ligue el flujo de las aportaciones de los donantes a la obtención de los resultados programados.¹³¹ A pesar de todo ello, la Comisión de muestra convencida de que todas esas carencias podrán ser subsanadas en la elaboración de las estrategias definitivas y se muestra dispuesta a colaborar en el proceso.

Dado que la iniciativa PPME es un mecanismo de alivio de la deuda externa, la participación de España está dirigida por el Ministerio de Economía y no el de Asuntos Exteriores. En julio de 1999 el Ministro de Economía, Rodrigo Rato, dio a conocer los principios que a su juicio debían promover la acción española en el programa:¹³² coherencia con el resto de la política de cooperación y con los programas de reducción de la pobreza, análisis individual caso por caso para determinar los mecanismos y volumen adecuados, corresponsabilidad en el reparto de la carga con los demás

¹³¹ Todas estas observaciones se realizaron gracias a los informes enviadas por las delegaciones de la CE en los países piloto.

¹³² Intervención de Rodrigo Rato en la conferencia «La ayuda al desarrollo y las crisis financieras internacionales. El papel del Banco Mundial», organizado por el Ministerio de Economía y Hacienda, el banco Mundial y la revista The Economist, el 15 de julio de 1999.

donantes y colaboración con las empresas y ONGD. Así mismo el Ministro se comprometía a que los fondos de contravalor se destinases a programas de desarrollo social básico que se sumarían a los ya existentes. A pesar de las buenas intenciones exposadas, la interpretación extensiva que aplica el Ministerio de Economía atribuyéndose en exclusiva la competencia para participar en los programas derivados de la gestión de la deuda y lideradas por las instituciones financieras resulta totalmente desproporcionado y supone un menoscabo de las competencias de dirección y programación que la ley atribuye de forma inequívoca al Ministerio de Asuntos Exteriores. Además, para garantizar la coherencia de políticas es necesario que la iniciativa PPME se inserte en los programas país elaborados para toda la política de cooperación española y estos corresponden también a Exteriores que lógicamente debería participar en la elaboración de los DELP.

En principio la elaboración de los DELP sólo afecta a los PPME y por tanto tienen poca incidencia en América Latina, donde únicamente dos países han sido declarados elegibles para la iniciativa de reducción de la deuda. Sin embargo, la Comisión ha expresado su intención de extender sus criterios, en primer lugar a los países incluidos en el noveno FED, pero también se propone iniciar un debate sobre la elaboración de programas propios de reducción de la pobreza en otros países.¹³³ Cabe preguntarse si en aquellos países donde el promotor de los grupos de coordinación es el PNUD la Comisión va a asociarse de igual modo en las estrategias nacionales de desarrollo sostenible que aquel está contribuyendo a elaborar, asesorando a los gobiernos de algunos de los países más pobres.¹³⁴ En principio ello sería lo más acorde con el principio de complementariedad extendido más allá del círculo de la UE que se desprende del documento para la racionalización de la gestión de la ayuda de 16 de mayo. Sería también una forma de reforzar la orientación que ha tomado el mencionado organismo en el sentido de convertirse más en un organismo de coordinación del

¹³³ Note to Heads of Delegation, Heads of Unit and Desk Officers, Bruselas, 11 de mayo de 2000, B2 (00) D74371, pp. 22.

¹³⁴ Colombia, Guatemala, Bolivia y Haití tienen programas de coordinación promovidos por el PNUD.

sistema de Naciones Unidas y de este con el resto de la Comunidad donante, alejándose de su anterior función principal de intermediario financiero. En este caso la participación Española correspondería inequivocadamente al Ministerio de Exteriores que es el competente para las relaciones con los Organismos Internacionales no financieros.

b) Las iniciativas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Debido a la prioridad que España otorga a sus relaciones con América Latina no es de extrañar que su presencia en el BID fuera temprana y que su participación sea muy superior a la que ostenta en otros organismos financieros dedicados a la financiación del desarrollo,¹³⁵ lo que proporciona a la Administración española mayor conocimiento sobre la institución y más experiencia en el trabajo conjunto.¹³⁶ Dado que el Banco Mundial ha anunciado su intención de dirigir sus actividades primordialmente a los países de África y Asia, así como la vocación del PNUD de concentrarse en los PMA, que no son los más abundantes en América Latina, parece que el banco regional puede asumir un papel de catalizador de la asistencia internacional dirigida a la zona. La intensificación en los últimos años de iniciativas de coordinación nacional y regional parecen indicar avances en esa dirección y sitúa a España en buena posición para jugar un papel destacado en la promoción de dichos mecanismos.

Aunque de forma más esporádica y menos sistemática que otras instituciones mencionadas en el capítulo tercero, el BID también ha convocado grupos consultivos para atraer recursos adicionales hacia países prestatarios del banco en situaciones específicas. Por ejemplo, un grupo consultivo patrocinado por el BID se ha puesto en marcha para apoyar la aplicación del plan binacional de Desarrollo para la región fronteriza de Perú y Ecuador. Este forma parte de la aplicación del plan de paz firmado por ambos países el 26 de octubre de 1998 para poner fin a un conflicto que había sumido a la región en la pobreza y la despoblación. La primera reunión tuvo lugar el 23 de marzo en Nueva Orleans (Estados Unidos) y participaron veinte estados y diecisiete instituciones internacionales de cooperación. El programa trata de establecer infraestructura social y económica para la integración económica de la zona transfronteriza que permite incrementar el nivel de vida y las expectativas de las comunidades establecidas. A pesar de las dificultades que atraviesa la política interna de

¹³⁵ España y Japón son los principales socios extra regionales del Banco con el 3,40% de participación.

¹³⁶ Deben recordarse el mencionado Fondo Quinto Centenario y los fondos destinados a estudios de viabilidad de proyectos.

ambos países, el BID pretende establecer una dinámica propia del proyecto que quede al margen de sucesos coyunturales, aunque sin duda la situación interna tendrá efectos en la evolución del apoyo internacional.

En 1994 se constituyó, también a instancias del BID, el *Grupo consultivo regional para Centroamérica* cuya función era apoyar el proceso de integración económica de la región como medio para consolidar la paz y la democracia en la zona. El programa combinaba acciones nacionales y regionales aprobadas por los gobiernos del istmo con el objetivo de lograr la armonización de políticas económicas y, al tiempo, se elaboraron programas para la reforma y fortalecimiento de las instituciones de la región centroamericana. La celebración de un grupo consultivo de carácter regional constituyó una primicia ya que, como se vio, hasta entonces los grupos patrocinados por organismos financieros habían sido de carácter nacional. Tanto la Comunidad, como la mayoría de Estados miembros, entre ellos España, participaron desde el inicio en las reuniones de coordinación.

Tras la catástrofe provocada por el paso del huracán Mitch sobre Centroamérica en 1998 el BID convocó en su sede de Washington una conferencia internacional donde se constituyó el *Grupo consultivo para la reconstrucción y transformación de América Central* con el objetivo de coordinar la ayuda internacional a la región. Posteriormente, con el patrocinio de Suecia, el BID convocó una segunda reunión del Grupo consultivo en Estocolmo para mayo de 1999. En ésta los países afectados presentaron sus planes de reconstrucción y transformación que deberán servir de base a las aportaciones de los donantes. Aunque no todos los países centroamericanos habían sido afectados gravemente por el huracán, la incorporación del conjunto al Grupo Consultivo ponía el acento en la dimensión regional del proceso de desarrollo de la zona. Sin embargo, en la práctica los programas nacionales, presentados por los gobiernos, no profundizaron en la interrelación, sino que elaboraron sus programas y prioridades de forma autónoma. Durante la reunión los donantes comprometieron 9.000 millones US\$ en un periodo de

cuatro años¹³⁷ y se aprobó la Declaración de Estocolmo en la cual se establecía un programa de apoyo a largo plazo sometido a la supervisión internacional.

La reunión estableció un grupo de seguimiento a cargo de cinco países donantes (Estados Unidos, Alemania, Suecia, España y Canadá)¹³⁸ que constituyeron una secretaría *pro-tempore* itinerante, situada en un primer momento en España,¹³⁹ actuarán de interlocutores con una comisión política del gobierno para velar por el cumplimiento del plan de acción. Antes de la reunión del Grupo consultivo se celebró un encuentro de ONG centroamericanas, europeas y norteamericanas con proyectos de desarrollo en la zona, las cuales discutieron sobre los métodos de seguimiento, transparencia, el uso de los fondos y participación social en el proceso de reconstrucción. Sus aportaciones tuvieron eco en la conferencia intergubernamental, pues la agenda de Estocolmo recoge la necesidad de incorporar a la sociedad civil en el programa de definición y ejecución de la ayuda. Las ONG también participaron en los tres talleres sobre vulnerabilidad social y ambiental, transparencia y descentralización, celebrados durante la conferencia.

En septiembre de 1999 el grupo de seguimiento celebró su primera reunión en Madrid para establecer su funcionamiento y objetivos. El país que ostenta la secretaría está encargado de organizar reuniones de coordinación de donantes en cada país. Se celebraron reuniones del grupo consultivo en todos los Estados centroamericanos donde se estableció un mecanismo periódico de diálogo con el gobierno y se realizaron encuentros con representantes de otros organismos de cooperación que trabajan en la región invitándoles a participar en el proceso.¹⁴⁰ En cada país se encargó a consultores independientes elegidos de común acuerdo entre el gobierno, los donantes y la sociedad civil para elaborar un documento de referencia que permitiese establecer indicadores de

¹³⁷ 5.300 millones US\$ correspondían al BID y el Banco Mundial.

¹³⁸ Al grupo inicial de seguimiento se unieron Japón y el BID. A su vez, éstos el Banco Centroamericano de integración económica (BCIE), el PNUD y la CE, participaron en el mecanismo de seguimiento ampliado que se reunió en El Salvador el 21 de octubre de 1999.

¹³⁹ La secretaría será desempeñada seis meses por cada uno de los países por este orden, España, Suecia, Estados Unidos, Canadá y Alemania, que finalizará a 31 de marzo de 2002.

¹⁴⁰ Algunos países latinoamericanos, como Chile y Argentina se han incorporado como observadores al grupo de seguimiento.

seguimiento y cumplimiento de los objetivos de la declaración de Estocolmo adaptados al contexto particular nacional.

Posteriormente se han convocado grupos consultivos nacionales para Honduras y Nicaragua,¹⁴¹ los dos países más afectados, y El Salvador en los cuales los donantes recibieron información sobre los avances de los programas propuestos de parte del gobierno receptor y el grupo de seguimiento y al tiempo expusieron sus recomendaciones. La reunión del grupo consultivo regional para Centroamérica está prevista para noviembre de 2000. Aunque oficialmente los resultados de las conferencias son valorados positivamente, en la práctica ambos partes han expresado cierta frustración por la lentitud de las reformas y los retrasos en la provisión de fondos.¹⁴² La situación no es la misma en cada país; en El Salvador la participación social desde el inicio ha sido valorada muy positivamente y el gobierno ha expuesto claramente sus líneas de actuación.¹⁴³ En cambio, la crisis política nicaragüense ha retrasado el proceso y suscita serias dudas en la Comunidad donante ante la falta de transparencia y colaboración por parte del gobierno.

El tema dominante en los dos países mencionados sigue siendo la aplicación de la iniciativa para la reducción de la deuda a los PPME, que están a punto de llegar al punto de decisión en el que el FMI y el Banco Mundial deben darle el visto bueno. La prioridad por mantener una estabilidad monetaria y fiscal que les permita el pase predomina sobre la aplicación de otras reformas y reduce el margen de maniobra de donantes y receptores. Honduras es un claro candidato a conseguir el aprobado. No así Nicaragua cuyo gobierno incluso ha anunciado que, aunque deseable, no es una prioridad nacional el cumplimiento de las condiciones que exige el FMI para

¹⁴¹ El de Honduras se celebró el 7 y 8 de febrero de 2000 en Tegucigalpa (Honduras), mientras que el de Nicaragua tuvo lugar el 23 al 24 de mayo en Washington.

¹⁴² CLARK, C., perteneciente al personal del BID, señalaba como «Affected countries have argued that international assistance has been too slow, poorly coordinated, and plagued with cumbersome “conditionalities” or limitations on “how the aid can be used» por su parte «donors have asserted that the national governments are not involving local governments and civil society in reconstruction programs, that procurement procedures and resource allocations are not transparent, and needed reforms in social sectors are not being carried out» en «What Venezuela can learn from Hurricane Mitch», IBD América, enero-febrero, 2000.

¹⁴³ Por ello es el país que más se ha quejado de los retrasos en la llegada de la ayuda internacional prometida y decidió cerrar el proceso de recepción de ayuda de emergencia y centrarse en el programa nacional de desarrollo.

beneficiarse de la iniciativa. El BID que es uno de los principales deudores multilaterales en la región, ha decidido incorporar los objetivos de la declaración de Estocolmo en los programas de reducción de la deuda.¹⁴⁴ La decisión de la Comunidad de participar con fondos adicionales para facilitar la condonación de la deuda multilateral y participar en la elaboración de los Programas estratégicos para la reducción de la pobreza proporciona una ocasión para que España una sus fuerzas y haga aportaciones sobre los programas de condonación multilaterales.¹⁴⁵ Por el momento España cuenta con uno de los 14 gobernadores del BID que componen el grupo de trabajo que se reunirá con las Instituciones de Bretton Woods para la definición de la participación del BID en la Iniciativa PPME II.¹⁴⁶

En conjunto, aunque el resultado final del programa de Estocolmo se mantiene en la incertidumbre, se puede hacer una valoración positiva de la experiencia de coordinación que se ha producido. Se consiguió una amplia capacidad de convocatoria y el intercambio de información fue razonablemente satisfactorio,¹⁴⁷ también la participación social fue mucho mayor que procesos anteriores. Para España, el ostentar la secretaría *pro tempore* en la primera fase, en la cual había que crear la estructura de seguimiento y la elaboración de los programas de referencia ha sido una experiencia iniciática de gran valor en el desempeño de la capacidad de liderazgo en la coordinación entre donantes. Sin embargo, también en éste caso las buenas intenciones tienen una contraparte. Al ser el BID un organismo financiero ha sido el Ministerio de Economía el que ha integrado la representación española en el proceso y, aunque ha habido cierto coordinación con Exteriores, éste ministerio se ha visto marginado de las negociaciones. Con ello se perdió una oportunidad para adquirir una experiencia de programación estratégica

¹⁴⁴ Además la reunión del Comité de gobernadores del BID en diciembre 1999 se planteó la «creación un Comité de Desarrollo del Banco que tuviese como misión el diseño de políticas y estrategias de desarrollo específicas para la región, a la vez que sirviese de foro de reflexión sobre la implicación del BID en este proceso», p. 32, RENGIFO, A. y M. Naranjo, «XLI Asamblea anual del Banco Interamericano de Desarrollo», Boletín económico del ICE, del 15 al 25 de mayo de 2000, pp. 29-39.

¹⁴⁵ Hasta ahora se ha limitado a la condonación de la deuda bilateral.

¹⁴⁶ Se calcula que las necesidades financieras a cubrir por el BID son de 700 millones de dólares. España ha anunciado la aportación de 70 destinados a países de América Latina y el Caribe, Holanda y Reino Unido han comprometido cantidades similares.

concertada de ámbito regional que hubiese sido de gran utilidad para la puesta en marcha de la SECIB en el contexto de las Cumbres Iberoamericanas. Una vez más la primacía de los intereses corporativistas¹⁴⁸ del Ministerio de Economía limitan la elaboración de una política de cooperación coherente y global para la región.

¹⁴⁷ Se encargo al PNUD de elaborar una base de datos sobre los programas de desarrollo que está realizando tanto el gobierno como los donantes.

¹⁴⁸ SANAHUJA, J. A., p. 26, 2000, *op. cit.*, señala la diferente percepción que de la experiencia se tiene en ambos ministerios: mientras Economía considera que la coordinación ha sido buena, Exteriores entiende que su exclusión de las negociaciones no está justificada.

CONCLUSIONES

I. El sistema de cooperación internacional nació inspirado en intereses políticos y económicos ajenos al fomento del desarrollo que han condicionado su eficacia y siguen siendo aún el mayor obstáculo para el perfeccionamiento de los mecanismos de coordinación entre Estados donantes y beneficiarios al inhibir un análisis objetivo de la gestión y la evaluación del impacto. Así, las consideraciones políticas motivaron que, siguiendo una lógica de enfrentamiento este-oeste, el grueso de la ayuda se destinara a mantener el equilibrio de bloques sin importar los análisis críticos sobre su eficacia. El final de la guerra fría hizo decaer el valor estratégico de la cooperación internacional, pero acentuó su valor económico. La cooperación para el desarrollo se convirtió en instrumento para gestionar la crisis financiera de la deuda externa que afectó a la mayoría de PVD, dejando en segundo plano la resolución de los desequilibrios que más podían repercutir en la mejora del nivel de vida de la población.

Las políticas bilaterales de cooperación son inseparables del contexto internacional y de los condicionantes políticos y económicos que guían la acción exterior del Estado, al procurar incrementar su presencia internacional y defender el interés nacional y éstos se solapan con los programas de desarrollo de los países beneficiarios. Los intereses del donante dominan cuanto mayor es la dependencia del receptor e impiden cualquier intento de gestión global por los gobiernos nacionales. La cooperación para el desarrollo no se puede desvincular de la política exterior, pues ambas forman parte de la acción exterior del Estado, pero deben mantener una compatibilidad de objetivos. Situar la política de cooperación en el conjunto de fuerzas dispares que condicionan las relaciones norte sur es un primer paso para identificar contradicciones e idear mecanismos que permitan superarlos.

II. La Cooperación Internacional es una forma de comportamiento cuyo objetivo ha ido variando a medida evolucionaban las teorías del desarrollo y cambiaban los

condicionantes del sistema internacional. Las primeras estrategias se concentraron en el estímulo del crecimiento económico como único elemento estructural determinante, pero con el tiempo se fueron incorporando factores sociales, políticos, culturales y medioambientales y con ello se ampliaron los ámbitos de la cooperación para el desarrollo. Hasta la década de los ochenta el Estado mantuvo el papel central en el impulso de las políticas de desarrollo, pero la crisis de la deuda externa logró imponer la doctrina económica neoliberal de estabilización y de ajuste estructural defendida por el Fondo Monetario Internacional que proponía 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.

La concesión de la ayuda fue condicionada a la aplicación de las políticas de ajuste, sin embargo, durante los primeros años, los ahorros del ajuste y la reducción del gasto público no se invirtieron en estimular el desarrollo sino que se destinaron íntegramente a solucionar el problema de la deuda. Se consiguió la estabilización macroeconómica de algunos PVD pero la pobreza se incrementó al excluir del reparto de la riqueza a grandes capas de la población, no solo en los PVD sino también en países ricos. Superada la crisis, incluso las corrientes neoliberales retoman propuestas de políticas públicas correctoras para incidir directamente en las condiciones de vida de la población más desasistida como medio de incorporarlas al sistema productivo. El Banco Mundial ha preconizado una rehabilitación del papel del Estado, e incluye factores de desarrollo social entre sus indicadores siguiendo la senda del PNUD que elaboró el Indice de Desarrollo Humano. Pero subsisten discrepancias sobre las funciones públicas y sus objetivos: el Banco Mundial enfatiza el rol del Estado en la misión de orientación y supervisión general de las reglas del mercado, mientras el concepto de desarrollo humano se centra en el bienestar de las personas como objetivo del proceso de desarrollo.

III. Las políticas económicas no pueden triunfar sin reformas políticas basadas en el respeto de los derechos humanos, con especial énfasis en la participación de la población. El nuevo impulso de la observancia de la normativa internacional sobre derechos humanos se ha traducido en una nueva condicionalidad que supedita la concesión de la ayuda a la existencia de garantías del respeto a los derechos humanos fundamentales, los principios democráticos y el Estado de Derecho. Para una aplicación efectiva es necesaria su aplicación homogénea por parte de todos los donantes, pero también su concertación con los gobiernos del sur. Las nuevas orientaciones conllevan un enfoque pluridisciplinar de las políticas a aplicar que se refleja en una renovación de los instrumentos. La complejidad del proceso 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, exigiendo un conocimiento detallado y matizado de cada realidad política, económica social y cultural. Ninguna agenda internacional de desarrollo puede implantarse en un determinado país si no es asumida por las políticas nacionales, por 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.

La coordinación se presenta como un instrumento para mejorar la eficacia de las políticas con base a un acuerdo sobre objetivos y la armonización de procedimientos empleados por los numerosos actores en el sistema de cooperación internacional. Fracasados los intentos del movimiento de los no alineados por la codificación internacional del derecho al desarrollo, 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 su apoyo financiero, bien a través de las instituciones financieras, bien a través de la cooperación bilateral. Aunque existe una

creciente aproximación en el discurso, la elección de los mecanismos de coordinación no es intranscendente.

IV. Del conjunto de actividades de cooperación internacional que realizan los Estados, se singulariza la Ayuda Oficial al Desarrollo que se determina, según los criterios establecidos por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, como aquella que, procedente de fuentes pública, va destinada al desarrollo de los PVD y tiene un elemento mínimo de liberalidad del 25%. La AOD ha evolucionado diversificándose en múltiples instrumentos con funciones diferentes y se vehicula, bien a través de organismos multilaterales, bien bilateralmente, de gobierno a gobierno o a través de organizaciones no gubernamentales. A menudo cada una de estas vías ha seguido una dinámica propia e incluso contradictoria.

Los primeros estudios sobre mecanismos de coordinación en las políticas de cooperación pusieron de manifiesto que no podía considerarse un problema susceptible de ser atacado de una sola manera o a un determinado nivel, sino que se trataba de un conjunto de situaciones complejas. Cabe distinguir entre tres ámbitos de coordinación que condicionan la eficacia de la cooperación para el desarrollo: 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. Una mejora de los mecanismos en cada uno de estos aspectos permitiría 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.

V. Cada país donante 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 como donantes existen. Las peculiaridades se reflejan, por ejemplo, en la jerarquía de los órganos

encargados de decidir, en las relaciones entre los órganos encargados de planificar o ejecutar y en las relaciones con los agentes externos a la Administración, sea en la fase de planificación, sea en la de ejecución. Una de las dificultades para establecer mecanismos de coordinación de carácter internacional es la heterogeneidad de cada una de las políticas de cooperación.

Las relaciones bilaterales entre donante y receptor difícilmente pueden calificarse de paritarias debido al diferente papel que desempeñan, a pesar de ser Estados soberanos. Existe una inercia que vicia la relación en favor del más fuerte, aquel que posee los recursos y la capacidad de decisión sobre su uso. Los PVD han de batallar con los requisitos particulares que imponen los donantes y se ven colapsados por la enorme carga burocrática. La generalización de la ayuda para programas ha hecho insostenible esa situación, pues exige una acción planificadora del Estado mínimamente coherente para poder insertar las políticas sectoriales financiadas por los donantes en el conjunto de políticas gubernamentales. Durante años se han ido creando diversos foros de coordinación entre donantes con base nacional o sectorial. La diferente naturaleza de éstos determina sus postulados y las propuestas que se derivan y existe una cierta rivalidad aunque haya un intercambio. La pugna dificulta las posibilidades de establecer mecanismos de carácter universal, plantea 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.

VI. La cooperación española hasta 1986 se distribuyó entre numerosos ministerios sin un órgano centralizador ni mecanismos de coordinación. Tampoco existía un proceso sistematizado de recogida de información, ni legislación sobre los principios generales aplicables hasta mediados de los ochenta. El reparto de las competencias resultaba confuso y la práctica generalizada de la delegación dispersaba la gestión e impedía la acumulación de experiencia institucional. Con la creación de la SECIPI en 1986 y la AECI en 1988, así como la aprobación de las Líneas directrices de la Cooperación

española en 1987 se inició una nueva etapa en la que se perseguía la homologación de España como país donante y su admisión en el CAD, al tiempo que se trataba de proyectar una imagen de potencia media ante sus nuevos socios de la CE.

El primer examen individual de la política de cooperación española hecho por el CAD en 1994 puso de manifiesto sus principales defectos: el gran influjo de los intereses económicos en la composición y distribución de la ayuda y la incapacidad del modelo jurídico-institucional para garantizar una programación a medio plazo que permitiera otorgar unidad de objetivos al conjunto. La segunda revisión CAD en 1998 mostró el enfrentamiento entre los ministerios de Exteriores y Economía por el control de la cooperación reembolsable, lo cual dificultaba el diseño de una política global. La ley española de cooperación internacional de julio de 1998 pretende poner remedio al carácter provisional y fragmentario, pero para ser operativa se deberán desarrollar vacíos normativos sobre aspectos esenciales.

VII. En el ámbito de la planificación la ley introdujo mejoras sustanciales instaurando con carácter preceptivo la elaboración de un plan cuatrienal en el que se concretarán los objetivos, las prioridades y los recursos indicativos para su consecución y se completará con planes anuales, sectoriales y geográficos. La ley ha reforzado la participación del Congreso de los diputados que deberá aprobar cada cuatro años el plan director y debatir anualmente la política de cooperación planteada por el gobierno y una comisión permanente recibirá información periódica para ejercer su función de control sobre la política gubernamental. Ello debería repercutir en un mayor interés de los parlamentarios en la cooperación, primer paso para incluir valoraciones sobre el impacto de otras políticas internas o externas en el desarrollo de los PVD en los debates parlamentarias en aplicación del principio de coherencia de políticas.

La transformación del modelo de dirección fragmentado de la cooperación en otro basado en la unidad fue uno de los debates principales a causa de la pugna entre los ministerios de

Exteriores y de Economía, que se resolvió consagrando el reparto de la gestión entre ambos. El capítulo III establece como órganos rectores el Congreso, el Gobierno, el Ministerio de Asuntos Exteriores, otros ministerios y la Secretaría de Estado para la cooperación internacional. Un número claramente excesivo. Como resultado, la política de cooperación seguirá siendo objeto de presiones por otros ministerios y muy particularmente por Economía y Comercio, a pesar de que nominalmente la dirección corresponde a Exteriores.

Siguiendo al TUE, la ley introdujo el principio de coherencia de forma que los principios y objetivos que enuncia se aplicaran al conjunto de políticas que realicen las administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias. Sin embargo, no se establecen instrumentos específicos para garantizarlo y en su ausencia, el parlamento, como órgano de control político, es el principal garante. Una labor previa es la elaboración de una información veraz y completa ya que existen pocos estudios fidedignos sobre los efectos de las diferentes políticas en los PVD. Es improbable que la política de cooperación pueda imponerse a políticas con fuertes implicaciones internas, pero no es imposible introducir criterios de desarrollo mediante la participación de los responsables de cooperación en los procedimientos de elaboración de ciertas políticas, especialmente la comercial y financiera, como se hace en otros países.

El consejo consultivo de cooperación creado por decreto en enero de 2000 ha incrementado la presencia de la sociedad civil, lo cual refuerza su autonomía y permite afirmar que predomina la función asesora frente a la consultiva ya que se le reconoce cierta capacidad de iniciativa al poder hacer llegar al gobierno las propuestas relativas a la cooperación que considere oportunas. Sin embargo, no se establece secretaría ni presupuesto propio y nada se dice de la publicidad de sus dictámenes, aunque los de su predecesor fueron siempre publicados.

VIII. La preferencia tradicional de la política de cooperación española por los países de América Latina y el Magreb es, en cierta medida, contradictoria con el enfoque hacia los países más pobres establecido también en la ley. El primer proyecto de plan director ha propuesto un modelo híbrido que conjuga los intereses estratégicos de la proyección española con la necesidad del país receptor basándose en cuatro puntos: el menor desarrollo relativo, el mantenimiento de políticas adecuadas, la ventaja comparativa basada en la experiencia anterior o los vínculos especiales y ser área preferente de la política exterior. La interacción de dichos factores se traduce en la elección de 26 países programa, solo nueve en América Latina. Junto a estos se actuará de forma más limitada en algunos países en conflicto y solo puntualmente en el resto de países. Parece difícil que América Latina pueda mantener su cuota actual del 50% del reparto geográfico y para compensar se potencia la cooperación regional a través de los programas horizontales iberoamericanos.

En el reparto sectorial el proyecto de plan director estableció tres orientaciones transversales y seis áreas prioritarias a las que debería destinarse un 95% de la ayuda bilateral. Para que las cantidades destinadas adquieran una dimensión estratégica será necesario elaborar documentos de programación sectorial que hasta ahora no han existido más que de forma muy fragmentaria en el caso del medio ambiente y los pueblos indígenas, ambos centrados en América Latina. La perspectiva de género está comenzando a introducirse como elemento transversal, pero no existe una estrategia específica y los recursos financieros y humanos son claramente insuficientes.

IX. En el ámbito de la dirección ejecutiva la nueva legislación española es negativa ya que confirma la dispersión entre una pluralidad de ministerios e introduce confusión entre los diferentes instrumentos. Según la ley, la ayuda bilateral se financia con cargo a dos fuentes, el ministerio de Exteriores y el de Economía, sin hacer mención a las que continúan gestionando otros ministerios. Se atribuye al primero las donaciones y los microcréditos y al segundo parte de la cooperación reembolsable, salvo la destinada a mejorar el nivel de vida de los sectores más necesitados de la población que se gestionará

de forma conjunta. Esta situación, lejos de contribuir a la coordinación, introduce mayor complejidad y dispersión en la gestión.

La ley establece entre las competencias de la SECIPI la coordinación de la política de cooperación. El instrumento principal para realizar dichas funciones es la CICI, que convoca a los representantes de todos los ministerios que realizan actividades de cooperación y se reúne de forma ordinaria dos veces al año. Aunque no están previstas en la ley, de momento se mantienen la CIFAD para la gestión de los créditos concesionales y una Comisión interministerial para coordinar planes de ayuda humanitaria. Sí están previstos una comisión para gestionar los créditos con fines sociales y un Consejo interterritorial para la coordinación con la administración autonómica y local. Con la excepción de éste último, no está justificada la existencia de tantos organismos particulares de coordinación.

La previsión de gastos de cooperación contenida en el PACI se ha elaborado habitualmente con retrasos, demorándose incluso hasta mediado el ejercicio del año. Aun así, el documento de seguimiento acostumbraba a reflejar diferencias significativas en las realizaciones finales, lo cual era una muestra más de la falta de rigor en la planificación y una tendencia errática en la gestión. La mayor planificación que exige la ley debería repercutir en una mayor previsibilidad pero ha de acompañarse de mecanismos de flexibilización que permitan adaptar la gestión a las circunstancias sin variar los objetivos básicos, como la descentralización o el sistema de intervención previa limitada.

X. La falta de personal especialista en cooperación es uno de los principales problemas de la AECI. Persiste la tendencia a promover a los miembros de la carrera diplomática con preferencia al resto de personal funcionarial o contratado lo cual repercuten en la falta de incentivos de éstos. La rotación de los diplomáticos es alta, ya que los destinos en OTC son contemplados como un escalón hacia puestos de mayor responsabilidad. Por otra parte, el régimen administrativo al que está sometido la AECI restringe la permanencia del

personal laboral y frena las expectativas de este colectivo. Es frecuente el recurso a consultores externos en materia de programación y evaluación, lo cual aporta valor añadido externo pero puede conllevar dificultades de interiorización si no se articulan mecanismos de participación de la propia administración. La cooperación reembolsable es gestionada por personal del ministerio de economía sin formación específica en cooperación.

La cooperación descentralizada realizada por comunidades autónomas y administraciones locales representa más de un 20% de la cooperación bilateral. El CAD advirtió sobre el riesgo de dispersión, especialmente porque la mayoría de dichos fondos se canalizan a través de convocatorias de ONGD. La ley de cooperación hace un reconocimiento legal de la autonomía de gestión en el marco de las respectivas competencias pero somete todas las actuaciones de la Administración a los principios y objetivos que establece e incluye el principio de colaboración. Se creó la Comisión interterritorial de cooperación para garantizar la coherencia y complementariedad, aumentar la eficacia de la gestión y participar en la programación del plan director y el anual. Algunas Comunidades autónomas ya colaboraban puntualmente con la AECI y han empezado a programar su ayuda. La dispersión es mayor en los municipios aunque existen algunos mecanismos de colaboración a través de los fondos municipales. Falta una evaluación sobre la gestión y funciones de este tipo de ayuda.

XI. La AECI cuenta con tres tipos de delegaciones en el exterior, las OTC, los Centros culturales y los Centros de formación. A su vez la cooperación reembolsable se gestiona separadamente por el consejero comercial general de la embajada. Para paliar esta dispersión se ha creado la figura del consejero de cooperación, diplomático nombrado por el secretario de Estado pero bajo el control del jefe de misión. Con ello se refuerza el componente diplomático de la representación y se debilita el técnico. Los poderes de decisión del jefe de la OTC son muy limitados, pero debido al gran vacío de planificación

central, su capacidad de iniciativa ha sido determinante y ha dado lugar a grandes diferencias en el funcionamiento de una u otra oficina.

La cofinanciación de proyectos a las ONG sigue centrada en la subvención anual a proyectos individuales aunque se están preparando las bases para la elaboración de convenios programa plurianuales con las de mayor experiencia y capacidad. En la actualidad hay mas de 180 organizaciones inscritas en el registro que permite el acceso a las subvenciones y está proliferación preocupa tanto a la administración como al colectivo. La participación de la empresa en la cooperación española sigue siendo mayoritariamente a través de los créditos FAD. Estos se rigen por una legislación del periodo preconstitucional a causa de la resistencia del ministerio de Economía a perder un instrumento de política comercial. Las últimas reformas tienden a perpetuar su papel al servicio de la internacionalización de la empresa española a pesar de las restricciones de la normativa internacional y las críticas del CAD.

XII. La metodología la gestión del proyecto mantiene una formulación estrictamente oficialista en la que los beneficiarios no aparecen como actores protagonistas sino como objeto pasivo. La aprobación del proyecto está centralizada en Madrid y solo después se presenta al gobierno beneficiario. La cooperación no reembolsable sigue su propio método y ni la identificación, ni la aprobación, ni el seguimiento corresponden a los mismos órganos. En 1998 se publicó la primera metodología española de evaluación de proyectos y hasta entonces apenas se habían realizado evaluaciones. Ésta solo se aplicará a la cooperación bilateral gestionada por el Ministerio de Exteriores, por tanto deja fuera un 40% del total bilateral. La OPE es el órgano central, directamente bajo las órdenes de la SECIPI y con autonomía respecto al principal órgano ejecutor, pero carece de personal y medios suficientes. Las evaluaciones se adjudican mediante concurso público a especialistas externos. El papel fundamental de la OPE será el de programar y hacer circular la información para garantizar la retroalimentación en los organismos ejecutores. El actual método abarca los tres tipos de evaluación (política, de impacto y de gestión)

pero no se establecen mecanismos diferenciados, ni en cuanto a los ejecutores, ni en cuanto al órgano de decisión. Las primeras evaluaciones publicadas coinciden en señalar problemas comunes: la deficiente identificación y gestión de los programas por falta de una adecuada formulación, dificultades con las contrapartes públicas y los beneficiarios, falta de estudios de viabilidad económica y retrasos o modificaciones sustanciales. En todas se menciona la imposibilidad de medir el impacto a causa de la inexistencia de un estudio previo de la situación de partida.

XIII. Tanto España como los países de América Latina trataron de conducir sus relaciones de la forma que más favoreciese una mejor inserción en el contexto internacional a un precio político y económico moderado. Sin embargo España carecía de un modelo global y realista de política exterior y así, la política de cooperación se configuró, no como una prioridad en sí misma, sino como instrumento de la política coyuntural al servicio de otros objetivos prioritarios de carácter político y económico. La cooperación española en América Latina ha sido predominantemente bilateral y siguió una dinámica separada de la multilateral y regional al carecer España de una política global de carácter integrador. Las dos últimas se concentraron en las operaciones de paz y la construcción de un espacio de cooperación iberoamericano que España intentó proyectar construyendo un entramado de relaciones entre instituciones civiles que completara la acción gubernamental y aprovechase los recursos de cada país.

La cooperación española con Latinoamérica ha estado guiada por un proyecto político ambicioso para el que contaba con pocos recursos y numerosos socios con situaciones diversas. Así, la cooperación con los países del Cono Sur, Brasil o México revistió una dinámica diferente a la entablada con América central o el Grupo Andino, tanto por los contenidos como por las relaciones económicas y políticas subyacentes, lo cual determinó la ausencia de un modelo generalizado. La cooperación española con América Latina tiende a concentrarse en los países de menor desarrollo de Centroamérica y la región andina. No obstante, intenta mantener su presencia en un

espacio regional que considera prioritario mediante la progresiva institucionalización de la cooperación regional; primero, con la firma del convenio de Bariloche en 1995 que regula la participación en los programas de las cumbres. Después, mediante la creación en 2000 de la Secretaría de cooperación iberoamericana permanente con sede en Madrid. El sistema construido alrededor de las cumbres iberoamericanas, a medio camino entre multilateralismo y bilateralismo, se sitúa en la plurilateralidad, estableciendo compromisos recíprocos aunque no iguales, mediante acuerdos voluntarios que sólo obligan a los Estados suscriptores. Esa doble naturaleza a menudo conduce a una duplicidad en el tratamiento de los proyectos que la SECIB debería contribuir a clarificar.

XIV En la política de cooperación española el principio de responsabilidad del receptor en su proceso de desarrollo no se consagró hasta la ley de cooperación. La ausencia de planificación dejaba amplio margen de maniobra a la negociación, sólo limitada por la escasez de medios y la deficiente formación técnica de los recursos humanos encargados de gestionar la ayuda. Está previsto que todas las OTC elaboren planes país en todos los Estados prioritarios, pero no se conoce el método a emplear, ni la participación del país receptor y por tanto es previsible que existan disparidades en los resultados que se obtengan.

La programación se efectúa en tres niveles de menor a mayor concreción (planes plurianuales, previsión presupuestaria anual y proyectos individuales), pero de forma separada entre la cooperación reembolsable y la no reembolsable. Los compromisos formulan las actividades a realizar y las aportaciones respectivas, sin referencia a objetivos medibles a alcanzar. El instrumento fundamental de diálogo son las comisiones mixtas instauradas por los acuerdos de cooperación, que deberían reunir a los altos cargos de ambos países para definir la programación cada dos años, aunque su funcionamiento ha sido irregular. En algunos países se han creado comisiones técnicas de seguimiento, pero

además en la mayoría de países latinoamericanos existe una relación relativamente fluida con las autoridades del país receptor de carácter informal.

XV. La escasa evaluación y la falta de documentación pública impide tener una visión clara del modo en como se han llevado las relaciones con las autoridades del país receptor y los beneficiarios. La mayoría de proyectos se han identificado en las comisiones mixtas mediante la ley de la oferta y la demanda, como resultado de lo cual la programación ha consistido en un conjunto de proyectos escasamente relacionados entre sí. Las peticiones de financiación llegaban desde organismos dispares a través de canales oficiales u oficiosos sin contar muchas veces con examen previo de viabilidad. Aunque algunas iniciativas procedían de las contrapartes locales ha sido poco frecuente su participación en la formulación del proyecto y aun es más rara la de los beneficiarios. El recurso a la identificación, mediante consultoras se está produciendo sobre todo en la cooperación reembolsable. Sea cual sea el mecanismo de identificación, la decisión de financiación se toma en la sede central de la AECI, aunque teniendo en cuenta la opinión de la OTC o la oficina comercial y posteriormente deberá ser aceptada por el país receptor.

No existe un modelo de gestión único para los diferentes instrumentos de cooperación, ni centralizado, ni descentralizado, dependiendo del tipo de ayuda y del país latinoamericano en concreto. España suele trabajar con contrapartes públicas, en parte por el tipo de sectores en que se ha concentrado la ayuda (infraestructura, educación, fortalecimiento institucional), pero también por una concepción oficialista y por la tendencia centralista de muchos de los receptores. Las OTC reciben la financiación en forma de mandato de pago a la administración central del país receptor o para programas específicos, así que su margen de maniobra es mínimo. Los mecanismos de gestión pueden ser directos o indirectos, pero España siempre se reserva un cierto control a través del sistema de financiación. En los proyectos complejos mantiene la presencia activa, pero en varios casos se ha observado una falta de atención a la capacidad técnica de las contrapartes. Se encuentran pocos

ejemplos de traspaso exitoso a las autoridades locales y la mayor parte de proyectos mantienen la dependencia económica.

La debilidad de los análisis previos a la ejecución afecta a los resultados, más cuando la metodología de evaluación de la SECIPI está basada en indicadores objetivos, no en percepciones, y se apuesta por una evaluación externa. Aunque se afirma la necesidad de participación de los receptores y beneficiarios, no se describen los mecanismos y se pone escasa atención en las lecciones para los futuros gestores locales del proyecto. Algunos mecanismos paritarios de gestión con los países receptores han asumido labores, de seguimiento lo cual puede contribuir a una mayor capacidad de retroalimentación.

XVI. América Latina quedó al margen de las primeras relaciones de cooperación para el desarrollo iniciadas por la CEE, que estableció un sistema regionalizado de zonas preferenciales en el cual Latinoamérica ocupaba el último lugar. La CEE carecía de competencias expresas en materia de cooperación para el desarrollo, pero fue incorporando nuevos instrumentos apoyándose en una interpretación extensiva del tratado constitutivo que precisaba la voluntad unánime de todos los Estados miembros. Los mecanismos de cooperación con los países no asociados eran marginales y la mayoría de carácter unilateral y temporal. Así mismo el diálogo con la región latinoamericana se vio limitado por la ausencia de canales apropiados y de interlocutores válidos.

El ingreso de España en la CE supuso la introducción de la dimensión europea en la política exterior española hacia Latinoamérica. Apareció la noción de puente, que no se acogió de forma homogénea en la región y fue poco valorada por sus socios, reticentes a conceder un estatuto preferencial a América Latina. La adhesión española tuvo consecuencias negativas en el nivel de intercambios bilaterales, pero en los años posteriores América Central se convirtió en la primera región receptora de ayuda comunitaria *per cápita*, se aprobó el primer reglamento de cooperación técnica con los países no asociados y América Latina pasó de recibir un 25 a un 35 por ciento. Se

elaboró un primer documento programático para fortalecer las relaciones con la región y se concluyeron nuevos acuerdos marco de cooperación económica, aunque América Latina continuó en el último escalón. Por ello, desde Latinoamérica se objetó que la cooperación política europea no tenía suficiente contrapartida económica en apoyo a los frágiles procesos de consolidación democrática que se enfrentaban al contexto adverso de la deuda externa.

Durante los noventa se consolidaron tres tendencias que venían perfilándose en las relaciones: la regionalización, la diferenciación de tratamiento según el grado de desarrollo del país receptor y la condicionalidad política. La entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea otorgó el rango de política común a la cooperación para el desarrollo, limitada por los principios de subsidiariedad y complementariedad. Tanto las disposiciones de la PESC como el título XVII, enuncian principio de coherencia de políticas y sitúan la política de cooperación en el ámbito más amplio de las relaciones políticas y económicas, lo cual incrementa la necesidad de concertación entre la Comunidad y los Estados miembros y obliga a revisar prácticas tradicionales en sectores sensibles, como la agricultura y la pesca.

XVII. El apoyo de Europa a la integración regional ha sido una constante en el discurso, pero careció de efectividad hasta la revitalización en los últimos años de los procesos de integración económica entre las principales potencias económicas de la región. En el terreno de la cooperación para el desarrollo se mantiene la cooperación técnica dirigida a proyectos de infraestructura social básica en los países más pobres. La tendencia es a la concentración geográfica y sectorial y se produce un desplazamiento desde el desarrollo rural hacia los sectores marginales de la población urbana. Se ha ensanchado la cooperación económica, que trata de dinamizar los agentes económicos y sociales de Europa y América para incrementar los vínculos interregionales y es más adecuada para los países de renta media. La ampliación de las competencias de la CE a materias como la ciencia y la tecnología, la salud, el medio ambiente o las energías

renovables puede incrementar dicha cooperación, aunque con el límite del principio de complementariedad con los Estados miembros. Los programas horizontales contribuyen a la integración regional más que el apoyo directo a los órganos interestatales.

La cooperación regional es un campo en el que la CE goza de más ventajas comparativas frente a otros donantes, pero adolece de las carencias generales de su cooperación: la ausencia de programación estratégica que se traduce en falta de objetivos globales cuantificables, la carencia de estudios previos adecuados y la incapacidad de adaptación a las peculiaridades locales o regionales. Las nuevas orientaciones para el establecimiento de una asociación UE/AL llaman a una alianza que incluya un análisis sobre las nuevas interdependencias y la evolución del sistema económico internacional. Frente a la fuerza expansiva de la integración económica con Estados Unidos, la UE ofrece un diálogo global que permite una acción concertada en los foros y organismos internacionales en interés mutuo. En el terreno de la cooperación para el desarrollo se asumen los principios de partenariado, corresponsabilidad y participación social y se apuesta por una programación plurianual con distribución indicativa de los recursos, mayor contractualización e incremento progresivo de la ayuda programa frente a los proyectos individuales.

Se perfila un modelo de complementariedad de la CE con los Estados miembros basado en una división de trabajo sectorial con base en las respectivas ventajas comparativas, pero no existe un mecanismo para asegurar que los Estados respetarán las áreas prioritarias de la Comunidad, lo cual continúa confiándose a un incremento del intercambio de informaciones de carácter discrecional. Se está ante el inicio de un proceso en el que la convergencia política será determinante para su dinamización a través del diálogo político. La política de cooperación de la UE queda a caballo entre los dos pilares, el comunitario y el intergubernamental y aun falta definir con claridad los cauces de comunicación.

XVIII. La política de cooperación española y la comunitaria están inmersas en una renovación en paralelo con coincidencias que reflejan el consenso de la comunidad internacional y proporcionan buenas perspectivas para la coordinación con base a objetivos comunes. Sin embargo, les separan la experiencia particular y la dispar naturaleza como actores bilateral y multilateral respectivamente. Las competencias de la CE en el plano internacional están limitadas, por el principio de atribución a lo cual se suma en el caso de la política de cooperación su carácter compartido que implica la plena aplicación del principio de subsidiariedad. Dado que el TUE sitúa la cooperación para el desarrollo en el marco de la PESC y consagra el principio de coherencia de políticas, la política de cooperación queda además condicionada por el componente intergubernamental de la Unión Europea. Sin embargo, al estar obligada a contemplar los intereses a veces divergentes de los diferentes miembros, la Comunidad debe buscar una solución equilibrada lo cual la libera de la sumisión al interés nacional que padecen las políticas bilaterales. Por el contrario, la compleja estructura del sistema de toma de decisiones y de gestión de la comunidad dificulta su capacidad de reacción y adaptación a realidades cambiantes.

Debido a la extrema dispersión de la cual adolecen la política española y comunitaria, uno de los principales objetivos comunes es la elaboración de una estrategia global que reúna bajo unos mismos principios y objetivos al conjunto de políticas e instrumentos, tratando de establecer sinergias y complementariedad. También precisan la introducción de un sistema de planificación que incluya objetivos específicos e indicadores que midan el grado de eficacia alcanzado. Otras coincidencias son; situar la erradicación de la pobreza en el centro de la estrategia de cooperación al cual deberán contribuir el resto de objetivos específicos y la incorporación de los principios de eficacia de las directrices emanadas del CAD, como el de asociación, el de apropiación o el de participación social, entre otros.

XIX. El Título XVII del TCE ordena incorporar los principios de coherencia, complementariedad y coordinación a la política comunitaria de cooperación, pero son los Estados quienes, sobre la base de la concertación política, deberán incorporarlos a las políticas bilaterales. La Comisión únicamente tiene atribuida la capacidad de elaborar iniciativas que el Consejo puede asumir como recomendaciones. La discrecionalidad de los Estados hace depender la efectiva aplicación de los mecanismos de coordinación de la voluntad política, y justamente la ausencia de ésta ha sido señalada como una de las claves de su falta de eficacia que repercute en la falta de complementariedad.

Para mejorar la complementariedad el Consejo recomendó una serie de medidas: la adopción de una política de concentración sectorial y un enfoque de ayuda programa, incrementar las actividades conjuntas de identificación, valoración y evaluación, así como organizar reuniones periódicas con el gobierno receptor y la sociedad civil, aprovechando en lo posible foros existentes. Se plantea la posibilidad de crear un proceso de coordinación con el gobierno del país receptor, constituir redes de colaboración o acordar la división del trabajo en un sector particular. También se recomienda la armonización de procedimientos y proceder a una descentralización, no sólo de gestión, también de decisión, a favor de las delegaciones y se insiste en la necesidad de intercambiar información sobre planificación con la suficiente antelación, para permitir las consultas entre delegaciones.

En lo referente a las orientaciones o principios generales existen coincidencias notables entre la propuesta española y la comunitaria que permiten una sintonía en los planteamientos. En el campo de las prioridades sectoriales se observan más diferencias ya que pretenden reflejar las ventajas comparativas, pero también delatan enfoques diversos sobre los instrumentos y objetivos de la política de cooperación. Por ejemplo, ambos coinciden en el ataque directo a la pobreza, pero mientras la propuesta española, más asistencialista, se centra en la atención a las necesidades básicas, la Comisión

propone un enfoque macroeconómico de ayuda programada de carácter sectorial.

XX. Existen tres áreas entre las cuales no existe superposición y es plenamente aplicable la complementariedad basada en un reparto del trabajo fundado en las ventajas comparativas entre la Comunidad y España. La idoneidad de la elección de la cooperación e integración regional como una de las áreas básicas en las que la Comunidad puede aportar su experiencia y el bagaje adquirido resulta indiscutible. Sin embargo, la cooperación regional de la CE en América Latina no ha tenido la visibilidad que le corresponde por su marginalidad respecto a otros donantes. Su influencia mejorararía buscando complementariedad; un ejemplo son los programas horizontales comunitarios y los de la cooperación iberoamericana. En el ámbito de la formación y la cultura España goza de las mayores ventajas comparativas en la región, tanto por la experiencia, como los seculares lazos históricos. Más complejo es el tema de la prevención de conflictos y procesos de paz, pues desborda la cooperación para el desarrollo extendiéndose al terreno de la PESC y la ayuda humanitaria.

El Consejo ha solicitado a la Comisión que diseñe un procedimiento para la elaboración de documentos de estrategia por países en colaboración con las misiones de los Estados miembros. Estos servirán de base para avanzar hacia la complementariedad basado en ventajas comparativas que evite duplicidades; la Comunidad se abstendrá de elaborar estrategias en los sectores no prioritarios, pero es poco probable que los Estados definan sus prioridades negativas poniendo límites a su política exterior. La concertación sectorial nacional sirve a la progresiva incorporación de la ayuda programa y los mecanismos de coordinación son instrumentos para evitar la fungibilidad, que afecta mucho más a dicha ayuda, pues se funde en los presupuestos de los países receptores. La ausencia de instrumentos adecuados por parte de la CE para canalizar la ayuda programa hacia los países de América Latina limita seriamente la evaluación del enfoque de la ayuda a la región.

XXI. El escaso éxito de los principios de coordinación operacional tiene su fundamento en la falta de voluntad política de los Estados, pero existen además problemas en la estructura de gestión de la CE, a los que se agregan las diferencias entre los Estados miembros. Tras la última reforma y la creación del SCR, en la planificación, identificación y aprobación de los diferentes instrumentos participan tres comisarios y otros organismos autónomos como ECHO o el BEI e incluso el Tribunal de Cuentas en su función de fiscalización. La dispersión no llega a la de España que se extiende a doce ministerios, pero tiene la agravante de que no cuenta con una instancia expresamente encargada de la coordinación como la SECIPI. Uno de los objetivos de la reforma es mejorar la relación interdepartamental. La Comisión planea reunificar todo el ciclo del proyecto de la mayoría de sectores una oficina bajo la dirección del grupo de comisarios RELEX.

La excesiva centralización de la gestión comunitaria ha tenido como consecuencia rigidez y burocratización. El Comité intergubernamental ALA debía aprobar individualmente todos los proyectos que superaban una determinada cantidad. Esto y los complicados procesos de aprobación presupuestaria anual producían retrasos de tres y hasta cinco años entre la primera elaboración y la financiación del proyecto con las consiguientes distorsiones. Para hacer frente a todas estas cuestiones la Comisión puso en marcha un primer proceso de descentralización donde se trata de clarificar el papel y las responsabilidades de las oficinas y que deberá ir acompañado de un incremento de personal y recursos.

Para mejorar la aplicación de los principios de coordinación operativa, el Consejo de Desarrollo propuso: explorar la potencial complementariedad país por país y sector por sector, realizar consultas durante la elaboración de las estrategias nacionales y adaptarlas a un contexto amplio, remover obstáculos a la cofinanciación mediante la armonización de procedimientos y métodos presupuestarios e incrementar la coordinación de la ayuda humanitaria, organizar reuniones de coordinación de la UE de forma regular y realizar estudios, análisis y evaluaciones conjuntos. Sin embargo no se

logró un mandato formal para que la Comisión lidere un proceso de coordinación estructurado

XXII. Otro de los objetivos de la reforma, tanto en la Comunidad, como en España es potenciar el prestigio e influencia del conjunto de la UE como donante para ponerlo a la altura de la magnitud que representa. El principio de coherencia de políticas invita a los miembros de la UE a practicar una política global que contribuya a mejorar la inserción de los PVD en la economía internacional y redunde en la mejora del nivel de vida e igualdad de oportunidades de su población. La cooperación para el desarrollo se inserta en un modelo de relaciones general que abarca las políticas comunitarias y las de los Estados. Por ello, la acción de la UE en los foros internacionales está íntimamente ligada a su proyección como donante y la consistencia de las posiciones de los Estados miembros condiciona su credibilidad como actor e interlocutor.

Con la elaboración de una estrategia global basada en la obtención de resultados la Comunidad pretende participar en un reparto de funciones sustentado en la agenda común que proporcionan las conferencias de Naciones Unidas y basado en las ventajas comparativas. Así, la CE está tratando de incrementar su participación en las diferentes iniciativas de coordinación que han reverdecido, tanto en el terreno de las estrategias como en el de los principios, aunque su margen de maniobra es diferente en uno y en otro ámbito; mientras en el CAD goza de condición de miembro de pleno derecho, en las Naciones Unidas tiene únicamente calidad de observador y la representación plena corresponde a los Estados miembros. La relación de la CE con las instituciones de Bretton Woods era prácticamente nula hasta tiempos recientes en que se ha asociado a las nuevas iniciativas de combate contra la pobreza.

XXIII. La participación de España en los mecanismos de coordinación internacional ha sido poco sólida y una de las causas era la falta de diseño previo de sus prioridades y objetivos. El progresivo incremento de sus cuotas en algunos organismos internacionales

ha estado más motivado en intereses comerciales, para promocionar la presencia española en los concursos de adjudicación de proyectos, que en una verdadera vocación de participar en estrategias conjuntas. Su adhesión al CAD sirvió de revulsivo para impulsar una renovación y últimamente participa en muchas reuniones y foros aunque su falta de experiencia limita sus aportaciones. La asunción de una política activa en los foros internacionales de donantes debe ir complementada por un volumen de recursos acorde a los objetivos.

A España, por su condición de potencia media, le conviene buscar la coincidencia de posiciones con los miembros de la UE para incrementar su ascendente. Este aspecto puede verse favorecido en relación con América Latina, donde la discrepancia de intereses entre los diferentes Estados miembros no es significativa y ello facilita el logro de una mayor complementariedad. Sin embargo, buscar un exceso de protagonismo puede despertar las suspicacias, tanto en Europa como en Latinoamérica. No obstante, en la primera cumbre eurolatinoamericana España pareció más preocupada en alcanzar objetivos particulares para la proyección en política exterior que en hacer propuestas operativas, lo que puede confirmar tales temores de sus socios.

XXIV. La vinculación de la ayuda a intereses comerciales constituye un obstáculo a la inserción de la cooperación financiera en una estrategia conjunta global para todos los donantes y es uno de los aspectos más negativos de la política de cooperación española. Esta situación debería enmendarse si se aplican los principios del plan director que exige la sumisión de todos los instrumentos a la planificación estratégica de conjunto. Velar por una mayor coherencia de la política de cooperación española como parte esencial de la política exterior de España es una de las funciones atribuidas al nuevo Consejo Superior de Política Exterior

España y la CE suscribieron los resultados de las principales conferencias de Naciones Unidas y se comprometieron a poner en marcha políticas acordes con los objetivos

propuestos en la agenda internacional. La Comunidad no puede ser miembro de la ONU, pero sí participar activamente en las conferencias internacionales, lo cual podría constituir una vía para reforzar la acción conjunta de la UE en el ámbito de la concertación estratégica. En la práctica, los Estados miembros han utilizado dichos foros para potenciar su imagen individual, aun que se han producido avances en la coordinación de posiciones ante la celebración de las asambleas generales o eventos especiales.

Los miembros de la UE han incorporado a sus programas la agenda del CAD para el siglo XXI. Un elemento clave para la aplicación de los programas es partir de una información fiel y precisa de la realidad para poder fijar los indicadores, por ello la incorporación del directorio de indicadores básicos que está siendo elaborado por el CAD, PNUD y Banco Mundial en la elaboración de las políticas bilaterales resulta esencial para el trasvase de información homogénea entre donantes. Para España y la CE, al carecer de indicadores propios, este ejercicio debería ser más fácil que para otros. La cooperación comunitaria con América Latina permite fácilmente la incorporación de las propuestas del CAD, pues carece de un marco contractual y puede modificarse sin necesidad de negociación.

XXV. La Comunidad comenzó a introducir planes nacionales para AL de forma desordenada a partir de 1996 y España está en fase de elaboración de los primeros planes país. Mientras la Comunidad parece optar por el establecimiento de unos planes nacionales estratégicos propios, pero que tengan en cuenta la existencia de las iniciativas de coordinación nacional y regional de las políticas de cooperación por parte de las instituciones multilaterales, España en cambio ha iniciado el proceso en la más absoluta indeterminación respecto a las fuentes y referencias que van a servir de base.

España y la CE están en incorporando mecanismos efectivos de evaluación, aunque se han visto limitados por las carencias en el diseño de proyectos, lo cual se manifestó en la única evaluación conjunta realizada por un equipo de consultores mixto sobre un programa cofinanciado. La cooperación española carece de metodología para los estudios previos de viabilidad y la Comisión ha decidido incorporarlos a partir de la reciente reforma de la gestión. Dichos estudios proporcionan posibilidades de complementariedad con otros donantes, especialmente para estudiar el contexto en el que se enmarca un proyecto o programa en un área determinada en la que están presentes otros actores y facilita la concertación y cofinanciación basada en objetivos comunes. La experiencia adquirida por consultoras españolas en los estudios de viabilidad para las instituciones financieras multilaterales financiados por la cooperación española podría aprovecharse para algo más que aumentar la tasa de retorno y emplearla en estudios de complementariedad.

XXVI. La Comisión reconoce que la necesidad de concentración de los recursos la obligará a decidir, país por país y sector por sector, si debe mantener su propia gestión o dejar a otros donantes tomar el liderazgo de la negociación y ofrecer únicamente financiación adicional. Incluso en el caso de retener la gestión completa intentará movilizar recursos complementarios de otros antes de crear nuevos instrumentos. No siendo América Latina una región prioritaria para la CE, el recurso a la primera opción es más probable. La concertación internacional entre donantes y receptores podría resultar positiva para una mayor contractualización de la relación.

En varios países de América Latina coexisten dos, tres y hasta cuatro sistemas de coordinación de donantes y en los que participan la mayoría de Estados miembros. Dado que no se ocultan las rivalidades entre diferentes organismos, sería de una gran significación que un grupo de donantes del peso de la UE decidiera contribuir a una división del trabajo adecuada entre las instituciones de Bretton Woods y el sistema de Naciones Unidas. La UE debería tomar una posición unitaria y dar operatividad en cada

país a una iniciativa de coordinación, fomentando sinergias entre los procesos existentes.

La Comisión se ha ofrecido a participar en la elaboración de los documentos de estrategia para la reducción de la pobreza del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, al tiempo que les hacía llegar comentarios a cerca de la visión europea del proceso y mencionaban los puntos clave en los que se basaba su apoyo: los DELP deben proporcionar un marco para la reducción de la pobreza para las políticas del gobierno y los donantes, el gobierno debe ser el centro y máximo responsable en el diseño y el producto final, la estrategia debe reflejar un proceso participativo que incluya a la sociedad civil, los documentos deben adecuarse a las circunstancias individuales de cada país, se debe establecer un seguimiento riguroso utilizando indicadores de cumplimiento intermedios y finales, las estrategias deben combinar reformas estructurales macroeconómicas y sociales que permitan un crecimiento con reducción de la pobreza, necesidad de asegurar el buen gobierno y una gestión transparente y eficiente que evite la corrupción.

Cabe preguntarse si en aquellos países donde el promotor de los grupos de coordinación es el PNUD la Comisión va a asociarse de igual modo en las estrategias nacionales de desarrollo sostenible que aquel está contribuyendo a elaborar, asesorando a los gobiernos de algunos de los países más pobres. Ello sería acorde con un principio de complementariedad extendido más allá de la UE que se desprende del documento para la racionalización de la gestión de la ayuda y una forma de reforzar la orientación que ha tomado el PNUD en el sentido de convertirse en un organismo de coordinación del sistema de Naciones Unidas y de este con el resto de la Comunidad donante.

XXVII. Aunque en América Latina dominan los países de renta media, están más presentes los mecanismos de coordinación del PNUD que los del Banco Mundial, ya que éste último ha centrado sus actividades en África y Asia, mientras en América

Latina tiene una fuerte implantación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La oferta se ha incrementado con los programas piloto de asociación (Bolivia y Perú) y otras experiencias de coordinación en el sector de la gobernabilidad (Bolivia y Costa Rica) del CAD. Otros dos países cuentan con los programas piloto de coordinación operacional de la UE (Costa Rica y Perú). El Banco Mundial, además de algunos programas sectoriales ligados con el ajuste estructural (Ecuador, Nicaragua) cuenta con dos experiencias piloto en la región para la introducción del Marco de Desarrollo Integral (Bolivia y República Dominicana).

La presencia de España en el BID fue temprana y su participación es muy superior a la que ostenta en otros organismos financieros. Esto proporciona a la Administración española mayor conocimiento sobre la institución y experiencia en el trabajo conjunto. Con el repliegue del Banco Mundial y la vocación del PNUD de concentrarse en los PMA, parece que el banco regional puede asumir un papel de catalizador de la asistencia internacional dirigida a América Latina. La intensificación en los últimos años de iniciativas de coordinación nacional y regional parecen indicar avances en esa dirección y sitúa a España en buena posición para su promoción. Tras la catástrofe provocada por el paso del Huracan Mitch sobre Centroamérica en 1998, el BID convocó una conferencia internacional con el objetivo de coordinar la ayuda internacional a la región. Los países afectados presentaron sus planes de reconstrucción y transformación que sirvieron de base a las aportaciones de los donantes contempladas en la Declaración de Estocolmo en la cual se establecía un programa de apoyo a largo plazo sometido a la supervisión internacional. En el grupo de seguimiento participó España, donde se constituyó la primera secretaría *pro-tempore*. Aunque el resultado final del programa es incierto, fue positivo, pues consiguió una amplia convocatoria, un intercambio de información y la participación social fue mayor que anteriormente.

Para España ha sido una buena experiencia en la coordinación entre donantes pero de alcance limitado ya que, al ser el BID un organismo financiero, el liderazgo fue

desempeñado por el Ministerio de Economía y no por Exteriores, que es el encargado de la programación y la coordinación de la política de cooperación española. Con esta usurpación de funciones por parte del ministerio de Economía se prima una vez más el peso de la cooperación reembolsable, con los intereses económicos que la caracterizan, sobre la cooperación financiera y técnica, que permite una mayor programación estratégica y planteamientos más globales.

XXVIII. La política de cooperación española con América Latina debe superar los límites del bilateralismo que la han caracterizado y optar por un diseño global que la permita insertarse en las estrategias que están diseñándose a escala internacional, regional y local. Para incrementar su capacidad de incidencia deberá mejorar, en primer lugar el aparato jurídico, organizativo e institucional para adaptarse a las normas más básicas de eficacia diseñadas en el CAD. En segundo lugar, habría de elaborar unas líneas de acción coherentes que conjuguen su dimensión europea con la latinoamericana y le permitan consolidar un papel activo en la dinamización de las relaciones que supere, sin obviar, el interés nacional, enriqueciéndolo con una visión más amplia y comprometida con la edificación de una Comunidad Internacional que comparte valores y establece alianzas para alcanzar objetivos comunes. Los principios enunciados en las Conferencias internacionales son una base de partida, pero además se necesita garantizar a todos los países la posibilidad de inserción en una economía internacional más estable que contribuyan a la Seguridad Internacional. Para esa labor es preciso fortalecer el papel de una ONU renovada que afronte el reto de la globalización y de la erosión de la soberanía estatal.

En tercer lugar, los propósitos deben traducirse en una capacidad de iniciativa activa, con objetivos, claros y precisos y un calendario por etapas que permita medir éxitos y fracasos. Su participación en las instancias comunitarias y de la UE y en la Comunidad Iberoamericana le permite trabajar por el establecimiento de alianzas que puedan prosperar en foros internacionales más amplios, especialmente en las instituciones

financieras que tradicionalmente han impuesto el modelo de desarrollo. Finalmente, la acción exterior debe ser coherente con la actuación de España en el ámbito local, contribuir a fortalecer el papel fundamental de las instituciones y la sociedad en el impulso de las políticas nacionales de desarrollo y colaborar en los mecanismos locales de coordinación lealmente, sin anteponer intereses comerciales a corto plazo incompatibles con la eficacia de la política de desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFIA

I. TRATADOS.

Protocolo al Convenio para la Cooperación en el marco de la conferencia Iberoamericana para la constitución de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB) y sus estatutos. La Habana, 15 noviembre 1999.

Acuerdo marco interregional de cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y el Mercado Común del Sur y sus Estados miembros por otra, de abril 1999.

Acuerdo marco de cooperación destinado a preparar una asociación de carácter político y económico entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte y la República de Chile por otra, febrero 1999

Acuerdo de cooperación económica, coordinación política y cooperación comercial entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros de una parte y los Estados Unidos Mexicanos de otra, de diciembre 1997

Tratado de Amsterdam, octubre de 1997

Convenio de para la Cooperación en el marco de la Conferencia Iberoamericana, Bariloche 15 octubre 1995.

Acuerdo marco de cooperación entre la CEE y el Acuerdo de Cartagena y sus países miembros, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, de 23 de marzo de 1993.

Acuerdo marco de cooperación entre la CEE y los países partes del Tratado General de integración económica de Centroamérica y Panamá, de 22 de febrero de 1993.

Acuerdo marco de cooperación entre la CEE y Brasil, junio 1992

Tratado de la Unión Europea, Maastricht, febrero de 1992.

Acuerdo marco de cooperación entre la CEE y Uruguay, noviembre del 1991

Acuerdo marco de cooperación entre la CEE y México, abril 1991

Acuerdo marco de cooperación entre la CEE y Brasil, febrero 1991

Acuerdo marco de cooperación entre la CEE y Chile, diciembre 1990

Acuerdo marco de cooperación comercial y económica entre la CEE y Argentina, abril 1990.

Acta Única Europea, Luxemburgo, febrero 1986

Tratado de Adhesión de España y Portugal a las Comunidades Europeas de 12 de junio de 1985

Tratado General de Amistad y Cooperación con Guinea Ecuatorial de 23 de octubre de 1980.

Tratado General de Cooperación de España con Argentina de 3 de junio de 1988.

Acuerdo marco de cooperación económica de la CEE con el Mercado Común Centroamericano y Panamá de 1985.

Acuerdo marco de cooperación económica de la CEE el Acuerdo de Cartagena y sus países miembros, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela de 1983

Acuerdo marco de cooperación económica de la CEE con Brasil de 1980

Acuerdo comercial no preferencial de la CEE con México de 1975.

Acuerdo comercial no preferencial de la CEE con Brasil de 1974.

Acuerdo comercial no preferencial de la CEE con Uruguay de 1973

Acuerdo comercial no preferencial de la CEE con Argentina de 1971.

Acuerdo de Cooperación técnica de España con Túnez de junio de 1966.

Primera Convención sobre ayuda alimentaria, Roma 1963

Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, Roma 1957

Carta de las Naciones Unidas, San Francisco, 26 de junio de 1945

II. ACTOS JURÍDICOS DE ORGANIZACIONES INTERNACIONALES.

Naciones Unidas.

A.G. Resolución 15/175 “Sobre el efectivo ejercicio del Derecho al Desarrollo” de febrero de 2000.

A.G. Resolución 47/81 “Sobre el papel de la ONU en la promoción de la Cooperación Internacional” de diciembre de 1992.

A.G. Resolución (S-18/3) “Declaración sobre la cooperación económica internacional y en particular sobre la reutilización del crecimiento de los países en desarrollo” de 1990.

A.G. Resolución 45/199 “Estrategia internacional para el cuarto decenio de desarrollo” de diciembre 1990.

A.G. Resolución 41/128 “Declaración sobre el derecho al desarrollo” de 1986.

A.G. Resolución 35/56 “Estrategia internacional para el tercer decenio de desarrollo” de 1981.

A.G. Resolución 3202 (S-VI) “Programa de acción para el establecimiento de un Nuevo orden económico internacional” de mayo 1974.

A.G. Resolución 3.201 (S-IV) “Declaración sobre la instauración de un Nuevo Orden Económico Internacional” de mayo de 1974.

A.G. Resolución 3281 (XXIX) “Carta de los derechos y deberes económicos de los Estados” de 1974

A.G. Resolución 2626 (XXV) “Estrategia internacional para el desarrollo del segundo decenio de las Naciones Unidas” de octubre de 1970

A.G. Resolución 2625 (XXV) “Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas” de octubre de 1970.

A.G. Resolución 2542 (XXIV) “Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo” de 1969

A.G Resolución 1710 (XVI) “Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo” de 19 de diciembre 1961.

A.G. Resolución 1.515 (XV) sobre la “Acción concertada en pro del Desarrollo” de 1960

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico.

OCDE/CAD Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation 1998, DCD/DAC (96) 15/rev. 1.

OCDE/CAD Policy Note, París, 13 de mayo de 1996, p. 7, DCD/DAC (96) 14/rev. 2

OECD/CAD, Development Partnership in the New Global Context, París, 24 de abril de 1995, p. 4. DCD/DAC (95) 3/rev. 1

Unión Europea.

Reglamento CE 2836/98 sobre integración de cuestiones de género en la cooperación para el desarrollo.

Reglamento CE 2820/98 de 21 de diciembre de reunificación del SPG.

Reglamento CE 1658/98 relativo a la línea general de subvenciones a ONG de desarrollo.

Reglamento CE 602/98 de 2 junio 1997 que extiende a los PMA el tratamiento preferencial de las exportaciones del convenio de Lomé.

Reglamento CE 722/97 sobre medio ambiente en los países en desarrollo

Reglamento CE 1484/97 de 22 de julio relativo a las ayudas a políticas y programas demográficos en los países en vías de desarrollo. DOCE L 202 de 30 de julio de 1997.

Reglamento CE 550/97 de 24 de marzo sobre la lucha contra el VIH-SIDA. DOCE L 85 de 27 de marzo de 1997.

Reglamento CE 2258/96 de 22 de noviembre sobre acciones de rehabilitación y reconstrucción a favor de los PVD. DOCE L 306/96 de 28 de noviembre.

Reglamento CE 1257/96 de 20 de junio de 1996 sobre Ayuda humanitaria. DOCE L 163/96 de 2 de julio.

Reglamento CE 1292/96 de 27 de junio sobre la política y la gestión de la ayuda alimentaria y las acciones específicas de apoyo a la seguridad alimentaria” DOCE L 166/96 de 5 de mayo.

Reglamento CE 213/96 de 29 de enero relativo a la aplicación del instrumento ECIP.

Reglamento CE 443/92 de 25 de febrero de asistencia financiera y técnica con los PVD de América Latina y Asia. DOCE, núm. L 52/1, de 27 de febrero de 1992.

Reglamento CE 319/92 de febrero de 1992 de creación del instrumento ECIP. DOCE L52/1 de febrero de 1992.

Reglamento CE 3900/91 de tratamiento preferencial extraordinario del SPG a los países centroamericanos.

Reglamento CE 1659/90 sobre la cooperación descentralizada.

Reglamento CE 3833/90 de tratamiento preferencial extraordinario del SPG a Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú para la lucha contra el narcotráfico.

Reglamento CE núm. 2507 de 4 de agosto de 1988 sobre la contribución de la CE a financiar la compra de productos alimenticios o de semillas efectuadas por aquellos.

Reglamento CEE núm. 2508 de 4 de agosto de 1988 sobre participación de la CE en las operaciones de ayuda alimentaria y alerta rápida a través de ONG u organismos internacionales.

Reglamento CE 1420 de 21 de mayo de 1987 de desarrollo del reglamento de ayuda alimentaria y humanitaria

Reglamento 3.635/87 de aplicación del SPG a los productos industriales DOCE, núm. L 350, de 12 de diciembre de 1987.

Reglamento CE núm. 3972 de 22 de diciembre 1986 de ayuda alimentaria y humanitaria

Reglamento CEE núm. 1755/84 de 19 de junio de 1984.

Reglamento 3.749/83, por el cual se establecía la aplicación conjunta para el SPG de la definición de producto originario a los países del Grupo Andino DOCE de 31 de diciembre 1983.

Reglamento 442/81 de 17 de febrero de 1981 para la asistencia técnica con los países no asociados. DOCE, núm. L48, de 21 de febrero de 1981

Reglamento de creación del sistema de preferencias generalizadas DOCE, núm. L142, de 1971

Reglamento 258/70 de aplicación de algunas reducciones tarifarias resultantes de las negociaciones de la Ronda Kennedy del GATT. DOCE 27 de noviembre de 1970.

Rapport Ferrero, «Sur la contribution de la CEE à la lutte contre la faim dans le monde», P.E. doc 1-341/80 DOCE L 265, de 13 de octubre de 1980.

III. DOCUMENTOS DE ORGANIZACIONES INTERNACIONALES.

Naciones Unidas

ONU Nosotros los Pueblos. El papel de Naciones Unidas en el siglo XXI, A/54/2000 Informe del Secretario General Koffi Annan

ONU 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

ONU Marco para acciones e iniciativas adicionales que puedan ser consideradas durante la sesión especial de la A.G. titulada: «Mujeres 2000: Igualdad de Género, desarrollo y paz en el siglo XXI, E/CN.6/1999/PC/2.

ONU A/AC.250.1 de 16 de junio de 1997 Agenda de Desarrollo del Secretario general Koffi Annan.

ONU Paris Declaration and Program of Action for the Least Development Countries for the 1990s, Nueva York, 1992

ONU «Plan de acción del Secretario General» en Crónica ONU, septiembre de 1994.

BANCO MUNDIAL-FMI, p. 6, Informe de situación sobre los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza, 13 de abril de 2000

BANCO MUNDIAL Partnership for Development: From Vision to Action. Briefing to the Board of Executive Directors, 24 de septiembre de 1998

BANCO MUNDIAL, Informe del Banco Mundial 1997. El Estado en un Mundo en Transición.

PNUD The Round Table Mechanism. An evaluation of its contribution to policy reform, resource mobilization and the management of development cooperation and coordination noviembre 1999.

PNUD A Strategic Case for Building a Knowledge Centre in Aid Coordination, MDGD, 1999, Draft.

PNUD, UNDP/World Bank Collaboration. Catalogue of Best Practices, DGDG ,abril de 1997

PNUD Strengthening the Work of the Resident Coordinators. Evolving Responses to Evolving Circumstances, Nueva York, 1996

PNUD UNDP Strategy in Aid Coordination Processes: Capacity Development for Sustainable Human Development, Submission to OECD/DAC, Londres, 4 de octubre de 1995

PNUD, Aid Coordination and Management by Government: A role for UNDP, Policy Division, agosto de 1994

PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano, varios años.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico.

OCDE-CAD Donor Support for Institutional Capacity Development in Environment: Lessons Learned, París 2000;

OCDE-CAD Effective Practices in Conducting a Joint Multi-Donor Evaluation, París, 2000

OCDE-CAD Review of the Aid System in Mali, París, 1999

OCDE-CAD Evaluating Country Programmes. Vienna Workshop. París, 1999.

OCDE-CAD Guidance for Evaluating Humanitarian Assistance in Complex Emergencies. París, 1999.

OCDE-CAD Reforme des pratiques et des politiques de cooperation, 1997

OCDE-CAD Capacity Development in Environment Principles in Practice, París 1997.

OCDE-CAD Principes du CAD pour un Aide efficace. Manuel de l'Aide au Developpement, París, 1992. pp. 9 y 27 a 32.

OECD-CAD, Efforts and Policies of the Development Committee, Rapport 1999, París, 2000

OCDE-CAD, Efforts and policies of the Development Committee, Rapport 1998, París, 1999

OCDE-CAD, Efforts and Policies of the DAC Members, Rapport 1996, París, 1997

OCDE-CAD, Efforts and Policies of the DAC Members, Rapport 1995, París, 1996.

OCDE-CAD, Efforts and Politics of DAC Members, Rapport 1994, París, 1995.

OCDE-CAD Efforts and policies of the Development Committee Rapport 1993, París 1994

OCDE-CAD Denmark, Development Co-operation Review Series, núm. 33, París, 1999.

OCDE-CAD, Finland, Development Co-operation Review Series, núm. 31, París, 1999.

OCDE-CAD, p. 56, Communautee europeenne, Serie d'examens en metière de coopération pour le développement, núm. 30, París, 1998, pp. 143.

OCDE-CAD, Germany, Development Co-operation Review Series, núm. 29, París, 1998.

OCDE-CAD, United States, Development Co-operation Review Series, núm. 28, París, 1998.

OCDE-CAD, Spain, Serie de Exámenes en materia de Cooperación para el Desarrollo, núm. 27, París, 1998.

OCDE-CAD, Canadá, Development Co-operation Review Series, núm. 26, París, 1998.

OCDE-CAD, United Kingdom, Development Co-operation Review Series, núm. 25, París, 1997.

OCDE-CAD, The Netherlands, Development Co-operation Review Series, núm. 24, París, 1997.

OCDE-CAD, Belgium, Development Co-operation Review Series, núm. , p. ..., París, 199

OCDE-CAD, Portugal, Development Co-operation Review Series, núm. 22, París, 1997

OCDE-CAD, France, Development Co-operation Review Series, núm. 21, París, 1997.

OCDE-CAD, Switzerland, Development Co-operation Review Series, núm. 20, París, 1996.

OCDE-CAD, Sweden, «Development Co-operation Review Series», núm. 19, París, 1996

OCDE-CAD, Finland, Development Co-operation Review Series, núm. 11, París, 1995.

OCDE-CAD, Denmark, Development Co-operation Review Series, núm. 10, París, 1995.

OCDE-CAD, United States, «Development Co-operation Review Series», núm. 8, París, 1995

OCDE, Belgium, Development Co-operation Review Series, núm. 7, París, 1995

OCDE-CAD, The Netherlands, Development Co-operation Review Series, núm. 4, París, 1994.

OCDE-CAD, Spain Development Co-operation Review Series, núm. 2, París, 1994.

OCDE-CAD, United Kingdom, Development Co-operation Review Series, núm. 1, París, 1994

OCDE-CAD, «Vingt-cinq ans de Coopération pour le développement. Un examen», París, noviembre, 1985.

CLUB DEL SAHEL, Conferencia del Club en Yverdon-les-bains, Suiza, 22-24 de septiembre de 1999, pp. 9,

CLUB DEL SAHEL, Le Réseau des Crisis Alimentaires: Caracteristiques et Evolution,

DCD/DAC (99) 4, Criteres d'autoevaluación des agences d'aide en matière de développement des capacités, París 1999

Comunidad europea.

COM (2000) 200 Libro blanco sobre la reforma de la Comisión.

COM (2000) 212, final de 26 de abril de 2000 sobre “La política de desarrollo de la Comunidad Europea”

COM (99) 105 final de 9 de marzo de 1999 “Una nueva asociación Unión Europea / América Latina en los albores del siglo XXI”

COM (98) 527 final de 30 de septiembre de 1998 sobre “Microfinanciación y reducción de la pobreza” de 30 de septiembre de 1998.

COM (98) 40 final de 29 de enero de 1998 “Informe sobre la ayuda financiera y técnica y la cooperación económica con los países en vías de desarrollo de Asia y América Latina de conformidad con el reglamento 443/92 de 25 de febrero”

COM (97) 265 final de junio sobre “Integración de las cuestiones de género en la cooperación para el desarrollo”

COM (96) 600 final de 29 de noviembre de 1995 relativa a “La renovación del diálogo de San José entre la Unión Europea y Centroamérica”

COM (95) 495 final de 23 de octubre de 1995 “Unión Europea – América Latina. Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la asociación 1996-2000”

COM (95) 160 final de 3 de mayo de 1995 sobre la “Complementariedad entre la política comunitaria de cooperación al desarrollo y las políticas de los Estados miembros”

COM (94) 399 final de 26 de septiembre de 1994 sobre la “Coordinación entre la Comunidad y los Estados miembros en el ámbito de los programas de educación y formación en los países en vías de desarrollo”

COM (94) 212 final de 1 de junio de 1994 sobre el sistema de preferencias generalizadas.

COM (94) 165 final de 4 de mayo de 1994 sobre “La coordinación entre la Comunidad y los Estados miembros de las políticas y prácticas relativas a la seguridad alimentaria”

COM (94) 77 final de 24 de marzo de 1994 sobre “La política de la Comunidad y los Estados miembros en materia de cooperación con los países en desarrollo en el ámbito de la salud”

COM (93) 518 final de 16 de noviembre de 1993 sobre la “Lucha contra la pobreza”

COM (93) 195 final de 10 de mayo de 1993 “Relativa a los procedimientos de coordinación entre la Comunidad y los Estados miembros a escala política y operativa”

COM (93) 123 final de 24 de marzo de 1993 “Horizonte 2000: Determinación de los ámbitos prioritarios para la coordinación de las políticas de cooperación al desarrollo entre la Comunidad y los Estados miembros”

COM (93) 479 final de 7 de enero de 1994 “Lucha VIH-sida en el mundo en Desarrollo”

SEC (92) 915 final de 15 de mayo de 1992 “La política de cooperación para el desarrollo en el horizonte del año 2000. Aplicación del Tratado de Maastricht”

COM (90) 176 final, de 11 de junio de 1990 sobre las “Orientaciones para la cooperación con América Latina y Asia en la década de los 90”

COM (86) 720 final, de 27 de enero de 1987 “La Comunidad Europea y América Latina”

COM (86) 603, de 3 de diciembre de 1986 sobre “Cooperación industrial con determinados PVD de América Latina, Asia, el Golfo y el Mediterráneo”

COM (84) 105/3, de 28 de marzo de 1984 “Orientaciones para fortalecer las relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina”

COM(83), Dix-septième Rapport Générale.

COM(82) 500 final de 9 septiembre 1982 de orientaciones para la asignación presupuestaria en aplicación del reglamento de asistencia técnica a los países no asociados.

COM (82) Seizième Rapport Generale.

COM (80) de 22 de octubre de 1989 “Communication sur la faim dans le monde”

COM (74) suplemento 8 «La ayuda para el desarrollo. Fresco de la acción comunitaria mañana», de noviembre de 1974.

COMISION CE “Communication to the Comision on the reform of the external assistance” Bruselas, 16 de mayo de 2000.

COMISION CE, “Copenague+5: Las propuestas de la Comunidad Europea a la Cumbre Mundial sobre el desarrollo social”, Bruselas, junio, 2000, pp. 46.

COMISION CE “Synthesis of EC (ACP, MED, A LA, Humanitarian) Aid Evaluation” Bruselas, 2000.

COMISION CE Note to Heads of Delegation, Heads of Unit and Desk Officers, Bruselas, 11 de mayo de 2000, B2 (00) D74371, pp. 22.

COMISIÓN CE, “Note d’orientation sur la cooperation descentralisee”, 23 de diciembre de 1999, Bruselas, pp. 33

COMISION CE “Agenda 2000. Las propuestas legislativas” Bruselas 1997

COMISION CE “Informe sobre la Conferencia Interguberbamental 1986, Bruselas 1995.

COMISIÓN CE, El diálogo Europa, América Latina, Asia. La Cooperación financiera y técnica 1976-1989, Bruselas, 1991.

COMISIÓN CE «Informe decenal: 13 años de cooperación al desarrollo con los PVD de América Latina y Asia. Cifras y resultados». SEC (1989) final, 10 mayo 1989.

COMISIÓN CE, «El diálogo Europa, América Latina, Asia. La cooperación financiera y técnica 1976-1989», Bruselas, 1991.

COMISIÓN CE “Commision Report on cooperation with European non guovernmental organizations in fields concerning developing countries”. SEC (1989), 1575 final, Bruselas, 17 de octubre de 1989.

COMISIÓN CE «La Comunidad Europea y América Latina» en Europa Información, núm. 82/85.

COMISIÓN CE “América Central y la Comunidad Europea”, Oficina de prensa e información de la CEE, Caracas 1985

COMISIÓN CE, «L'aide alimentaire de la Communauté: nouvelle approche», en Europe Information, diciembre de 1982.

COMISIÓN CE, «La Communauté Europeénne et l'Amérique Centrale», en Europe Information 53/81, noviembre 1981.

Consejo CE “Resolución sobre la complementariedad de las políticas de cooperación internacional de la CE y los Estados miembros” de 21 de mayo de 1999

Consejo CE “Líneas directrices para el refuerzo de la coordinación en los países en desarrollo” marzo de 1998.

Consejo CE “Resolución a favor de la coherencia de los acuerdos de pesca y la política de desarrollo” de 5 junio de 1997, doc. 8631/97.

Consejo CE “Resolución sobre el desarrollo humano” de noviembre 1996 11913/96 (Presse 329-6)

Consejo CE “ Resolución sobre la coherencia de políticas de la CE hacia los países en desarrollo” de 5 junio de 1995

Consejo CE “Informe sobre el funcionamiento de la UE”, Bruselas 1995.

Consejo CE “Orientaciones generales para la cooperación financiera y técnica a favor de los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia para el periodo 1991-1995” de 4 de febrero de 1995

Consejo CE “Documento básico sobre las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe” de 31 de octubre de 1994

Consejo CE “Las relaciones económicas y comerciales entre la UE y América Latina” DO C128 de 9 mayo 1994

Consejo CEE “Nuevas orientaciones de la CEE para las relaciones con América Latina” de 22 de junio de 1987 en Boletín CE 6/87 punto 3.5.1.

Parlamento europeo “Resolución sobre los progresos realizados en el desarrollo de la PESC” (PE 260/312) junio 1997.

Parlamento Europeo “Informe sobre los acuerdos de pesca” Comisión de Pesca. Ponente CRAMPTON, P.D., 1997.

Parlamento Europeo «Rapport interimaire fait au nom de la Commission des relations extérieures entre la Communauté Européenne et L'Amérique Latine», 29 de mayo de 1983, PE DOC A-45/85.

Tribunal de Cuentas “Informe especial sobre la ayuda humanitaria entre 1992-1995” final 2/97.

Otras Organizaciones Internacionales.

SELA “La política comercial de la Comunidad Europea y América Latina”, documento P7CL/XI.0/DT, núm. 12, XI Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, Caracas, 17 de septiembre de 1985.

SELA, «Impacto de la segunda ampliación de la Comunidad Europea sobre las exportaciones latinoamericanas», Documento SP/CL/VII, núm. 5, Caracas, 1981.

Decisión 220 de 11 de mayo de 1987 de Modificación del Código Andino sobre inversión extranjera y transferencia de tecnología, Gaceta Oficial del Grupo Andino, 18 de mayo de 1988.

Joint Statement OECD/DAC, World Bank, UNDP, diciembre de 1999.

IV. LEGISLACION INTERNA.

Española

Ley 50/1998 de 30 de diciembre de medidas fiscales administrativas y del orden social.

Ley 23/1998 de 18 de junio de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Ley 6/1996 de 15 de enero sobre los derechos y deberes de los voluntarios..

Ley 30/1994 de Fundaciones e incentivos fiscales para la participación privada en actividades de interés general.

Ley 30/92 de 26 de noviembre sobre el Régimen jurídico de la Administraciones Públicas.

Ley General Presupuestaria, texto refundido de.

R.D. 1412/2000 de 21 de julio de creación del Consejo de política exterior.

R.D. 24/2000 de 14 de enero sobre el Fondo para la concesión de microcréditos para proyectos de desarrollo social básico en el exterior.

R.D. 23/2000 de 14 de enero sobre competencias, funciones, composición y organización de la Comisión interministerial de Cooperación Internacional, BOE núm. 13, 15 de enero de 2000.

R.D. 22/2000 de 14 de enero por el que se regula la composición, competencias, organización y funciones de la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo.

R.D. 21/2000 de 14 de enero, sobre competencias, funciones, composición y organización del Consejo de Cooperación al Desarrollo.

R.D. /2000 de enero estableciendo el estatuto de creación de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana

R.D. 993/1999 de 11 de junio por el que se aprueba el Reglamento del Registro de Organizaciones no gubernamentales de desarrollo adscrito a la Agencia Española de Cooperación Internacional.

R.D. 1881/1996 de 2 de agosto por el que se establecía una nueva estructura orgánica básica para el Ministerio de asuntos Exteriores.

R.D. 1786/1996 por el que se regula el procedimiento para obtener la declaración de organización de utilidad pública por el Ministerio del Interior.

R.D 1141/1996 de 24 de mayo por el que se reestructura la Agencia española de cooperación internacional.

R.D 795/95 por el que se crea y regula el Consejo de Cooperación para el Desarrollo.

R.D. 2492/1994 de 23 de diciembre por el que se reestructura la AECA y se fusionan el ICMA y el ICD.

R.D. 195/1989 de 17 de febrero por el que se establecen los requisitos y procedimientos para solicitar las ayudas para fines de interés social derivadas de la asignación tributaria.

R.D. 1527/88 de 11 de noviembre por el que se creó la Agencia Española de Cooperación Internacional.

R.D. 825/1988 de 15 de julio por el que se regulan los fines de interés social de la asignación tributaria del Impuesto de renta de las personas físicas.

R.D. 451/1986 de 21 de febrero por el cual se creó la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional.

R.D. 1485/1985 de 28 de agosto mediante el cual se creó la Secretaría de Estado para la Cooperación e Iberoamérica.

R.D. 488/1985 de 10 de abril por la que se reformaba la normativa aplicable a la Comisión Nacional para la celebración del V Centenario del descubrimiento de América.

R.D. 806/1981 de 8 de mayo de creación de la Comisión Nacional con Guinea Ecuatorial

R.D. 735/1981 de 10 de abril de creación de la Comisión Nacional para la conmemoración del Quinto Centenario del descubrimiento de América.

R.D. 359/1981 de 5 de febrero reforma del reglamento del Instituto de Cooperación Iberoamericana.

R.D. 2411/1979 de 11 de octubre de creación del Instituto de Cooperación Iberoamericana.

R.D. 984/1979 de 20 de febrero de reorganización de la estructura y funciones del Ministerio de Asuntos Exteriores en materia de cooperación internacional

R.D. 2399/1977 de 19 de septiembre por el que se establecían los criterios de administración y gestión del FAD.

R.D. 509/1977 de 25 de febrero por el que se establecen las normas rectoras de la Comisión interministerial para la ayuda al desarrollo.

R.D. 16/1976 de 24 de agosto de ordenación económica, medidas fiscales, de fomento a la exportación y del comercio exterior.

R.D. 379/1970 de 20 de febrero d creación de la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores.

Informe del Senado de la política española de cooperación para el desarrollo de 17 de noviembre de 1994.

Informe del Congreso de los Diputados sobre los objetivos y líneas generales de la política española de cooperación y ayuda al desarrollo de 30 de junio de 1992

Acuerdo del Consejo de ministros de 18 de diciembre de 1987 sobre las líneas directrices de la Política de cooperación para el desarrollo.

Otros países.

Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century, Overseas Development Administration, Londres, 1997.

Noruegian policy for a changing world, Oslo, 1997

Canada in the world, Otawa 1995.

A developing world strategies for danish's development policy towards 2000, Copenhage 1994

Finland Development Co-operation in the 90's, Helsinki 1993

Foreing Assistance Act, Washsington 1961

V. DOCTRINA.

Teorías del desarrollo.

BAUER, P., Crítica de la teoría del desarrollo, Ed. Orbis, 1983

BERG, E., «Recent Trends and Issues in Development Strategies and Development Assistance», pp. 67-89, From Confrontation to Cooperation. Compilada por FEINBERG, R. y A. RATCHIK, Transaction Publishers for Overseas Development Council, Washington, 1991.

BURNSIDE, C. y D. DOLLAR en Revista Española de Desarrollo y Cooperación, núm. 4.

BURNSIDE, C. y D. DOLLAR, Aid Policies and Growth, Documento de Trabajo del Banco Mundial, núm. 1777, Washington, junio de 1997, pp. 52.

COMISION INDEPENDIENTE SOBRE PROBLEMAS INTERNACIONALES DE DESARROLLO Diálogo Norte –Sur, 1980, Editorial Nueva Imagen, 1981.

CORNIA, G. A., «Convergence on Governance Issues, Dissent on Economic Policies», IDS, vol. 29, núm. 2, 1998, pp. 32-37.

COWEN, M. P., R. W. SHENTON, Doctrines of Development, Routledge, London & New York, 1996.

DICKSON, A. K., (p. 351), Development and International Relations, Polity Press, Cambridge, 1997.

EMMERIJ, L., «Development Thinking and Practice: Introductory Essay and Policy Conclusions», (p. 38-39), en Emerij, L. (e d.), Economic and Social Development into XXI Century, BID, John Hopkins University Press, Washington D.C., 1997, p. 579

FORSTER, J. «L'évolution de la pensée économique sur le développement», p. 53-68, IUED, Ginebra.

GRANELL, F., (p. 36) en «La crisis asiática y los modelos de subdesarrollo», Afers Internacionals, núm. 40-41, 1998, pp. 31-40.

GRIFFIN, K., Human Development: Origins, Evolution and Impact, mimeo ponencia presentada en la Coferencia 10 Aniversario del Instituto HEGOA, Bilbao, 1999.
HUGON, P., «Le Consensus de Washington en questions» en Revue du Tiers monde nº 157/99 pp. 11-36.

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.

LAL, D., The poverty of Development Economics, Hobart Paperback, núm. 16, Institute of Economic Affairs, Londres, 1983.

LITTLE, I. D. M., Economic Development: Theory, Policy and International Relations, Basic Books, Nueva York, 1982

PRATS, J., La construcción histórica de la idea de Desarrollo, en Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona, 1999, pp.5

PRESTON, P. W., «Development Theory: Learning Lessons and Moving On» en The European Journal of Development Research, vol. II, núm. 1, junio de 1999, pp. 1-29.

RANIS, G., (pp. 95-96), «Success and Failures of Development Experience since the 1980's», en EMERIJ, L., (1997), op. cit.

RIDELL, R. C., «Il ruolo degli aiuti nello sviluppo económico», Política Internacionale, núm. 4, 1993, pp. 117-137

ROSTOW, R., The Stages of Economic Growth, Cambridge University Press, 1960.

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,

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, 366 pp.

SEN, A. y M. C. NUSSBAUM, La calidad de vida, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, 588 pp.

VOLPI, F., Sviluppo, Enciclopedia d'Orientamento núm. 99, Jaca Book, Milano 1996, pp. 69.

Cooperación para el Desarrollo y Derecho Internacional.

ABELLAN, V, «El derecho internacional económico (I): la promoción del Desarrollo», pp. 574-590, cap. XXIX en DIÉZ DE VELAZCO, M., Instituciones de Derecho Internacional Público, TECNOS, 1999.

ABELLÁN HONRUBIA, V., en manual de M. DIEZ DE VELASCO, Instituciones de Derecho Internacional Público, Tomo II, «Organizaciones Internacionales», Novena Ed. 1997, p. 266.

ABELLÁN HONRUBIA, U., prólogo al libro de PIGRAU i SOLÉ, A., «Subdesarrollo y adopción de decisiones en la economía mundial», Tecnos, Madrid, 1990.

CARRILLO SALCEDO, J. A., El Derecho Internacional en Perspectiva histórica, Tecnos, Madrid, 1991

DEL ARENAL, C., «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.

GARZÓN CLARIANA, G., El principio de la Cooperación pacífica entre los Estados en el Derecho Internacional Contemporáneo, Madrid, 1973, UAM.

GARZÓN CLARIANA, G. «Sobre la noción de Cooperación en el Derecho internacional» en Revista Española de Desarrollo Internacional, vol. XXIX, núm. 1, 1976

PANIAGUA, R., «La Cooperación internacional en el marco de las Naciones Unidas», pp. 81-92, BLANC ALTEMIR, (Ed.), Les Naciones Unidas a la fi de segle: reptes e línies d'acció; Associació per a les Naciones Unidas a Espanya, Barcelona, 1998, pp. 169

PÉREZ GONZÁLEZ, M., «El Derecho Internacional de la Cooperación, algunas reflexiones», 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.

PIGRAU i SOLÉ, A. «Subdesarrollo y adopción de decisiones en la Economía mundial», Tecnos, Madrid, 1990, pp.

REMIRO BROTONS, A, *et. al.* Derecho Internacional, Editorial. McGraw-Hill, Ciencias Jurídicas, Madrid, 1997, pp. 1269

El Sistema de Cooperación para el Desarrollo.

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

ATIENZA, “La Cumbre del G8 de Colonia, su alcance y algunos espejismos” pp. 105-125 en VAQUERO, C. (Comp.) La deuda externa del Tercer Mundo, Talasa, Madrid, 1999.

ASHOFF, G., en The Outlook for Development Cooperation, Conferencia 13 de mayo de 1993, p. 5

BLAQUE-BELAIR, P., J. LOUP, «Quel avenir pour le système d’Aide de Nations Unies?» en Revue Tiers Monde, núm. 151, 1997, pp. 569-583

Comisión Independiente sobre problemas internacionales de Desarrollo, Diálogo Norte-Sur, 1980, Editorial Nueva Imagen, 1981.

FAURE, J. C., On Common Ground: Converging Views on Development and Development Cooperation at the Turn of the Century, 1999

GRANT, R. y J. NIJMAN en The Global Crisis in Foreign Aid, Syracuse University Press, Estados Unidos, 1998, pp. 224.

GRASA, R. «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

HAYTER, Aid as imperialism, Penguin, Harmondsworth, 1971

KORTEN, D., en «International Assistance. - A Problem posing as a solution» en Development 1991: 3/4 pp. 87-94,

KRAUS, M., en Dévelopement without Aid, McGraw Hill, Nueva York, 1983.

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

ODI, Aid in transition, ODI Briefing Paper núm. 4, noviembre de 1994.

PRATS, J., Gobernabilidad y Reforma del Estado: un nuevo estado para un nuevo modelo de Desarrollo, en Instituto internacional de Gobernabilidad, Barcelona, 1999.

RADKE, D., Conditionality and Policy Dialogue, GDI, Berlín, 1985

SEVILLA SEGURA, J., en Balance y perspectivas de las relaciones Norte Sur, Generalitat Valenciana, 1983, p. 85.

STIGLITZ, J. E., «Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el consenso Post-Washington», Instituciones y Desarrollo, octubre 1998.

STOKKE, O., (p. 22), «Development Assistance: Prospects and priorities», pp. 21-33, Development Dialogue, 1995/92.

TOYE, J., (p. 521), «Nationalizing the Antipoverty Agenda», en EMERIJ, L., 1997

VAQUERO, C. (Comp.) La deuda externa del Tercer Mundo, Talasa, Madrid, 1999.

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.

WHITE, H., «El impacto macroeconómico de la ayuda para el desarrollo: un estudio crítico», seminario La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: evaluación de la ayuda, UMP Santander. Una versión más completa y acompañada de estudios de caso en Aid and Macroeconomic Performance. Theorym Empirical Evidence and Four Country Cases, Macmillan Press Ltd., Reino Unido, 1998, pp.298.

Coordinación de las políticas de Cooperación.

BARRY, A. J., «Coordination et effiacit  de l'aide. Experience aquise   l'echelle nationale et regionale», OCDE, París, 1988.

BLAQUE-BELAIR, P., Towards a Strategic Relationship between UNDP and the World Bank. An Analytical Report, OESP-UNDP, enero-febrero, 1995.

BRIGALDINO, G. «Aid Effectiveness as a Multilevel Process» en D+C, n m. 4, julio-agosto de 1996

CALHOUN, C. y WITTINGTON, D. «Who realy whants donor Coordination», Development Policy Review, vol. 6, 1988.

CLARK, C., «What Venezuela can learn from Hurricane Mitch», IBD América, enero-febrero, 2000.

CLAUS, B., M. HOFMAN, H. H. LEMBKE, W. ZEHENDER, Coordination of the Development Cooperation Policies of Major OECD Donor Countries, Ocasional Papers, n m. 96, DIE, Berlín, 1989.

CLIFT, C., p. 123, «Aid Coordination: Are any lessons to be learnt from Kenya?» Development Public Review, vol. 6, n m. 2, junio de 1988

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, n m. 4/91, mayo de 1991

FOREMAN, J., p. 371, «UN Conferences: media events or genuine Dipl macy?», en Global Governance 2/1996

FORSTER, J., O. STOKKE, Policy Coherence in Development Co-operation, EADI Book Series 22, FRANK CASS, Londres, 1999, pp. 499.

HOFFMAN, M. L., Aid Coordination BIRD pp. 27. 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.

MAGUSEN, E. en «What role for Aid Objectives?» Forum for Development Studies, núm. 1, 1996, Noruega,

NAUDET, J., Twenty years aid' to the Sahel, OCDE-CAD, 1998

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»

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.

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. (Comp.) La deuda externa del Tercer Mundo, Talasa, Madrid, 1999.

RENGIFO, A. y M. NARANJO, «XLI Asamblea anual del Banco Interamericano de Desarrollo», Boletín económico del ICE, del 15 al 25 de mayo de 2000, pp. 29-39.

ROSS, D. J., «Aid Coordination» en Public Administration and Development, vol. 10, núm. 3, 1990, pp. 331-342.

SARTAZ, A., p. 67, «International decision-making: the role of global summits», Development 4/1995

SILVA, L., Aid Co-ordination, PNUD, abril de 1999

STACY, R. A., Rethinking Regional: Looking Beyond Country Round Tables, julio de 1999

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

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

WOLFENSOHN, J. D., Propuesta de un marco integral de Desarrollo. Documento preliminar para su discusión, enero de 1999

Políticas de Cooperación para el Desarrollo

ABAGA, F., en La ayuda externa en el Desarrollo de Guinea Ecuatorial, Los libros de la Catarata, Madrid, 1997

ARASE, D. «Public and Private Sector interest Coordination in Japan's ODA» en Pacific Afaires, núm. 67(2), verano de 1994, pp. 171-199.

ASSHOF, G. en «La Cooperación alemana para el desarrollo», D+C, marzo de 1993, pp. 23-28.

BINNENDIJK, A., Donor Experience with joint Evaluations: A Typology and Lessons learned, USAID PPC/CDIE, mayo de 1998

BOONE, P., «Politics and the Effectiveness of Foreign Aid», European Economic Review, núm. 40, 1996, pp. 289-329.

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

CASSEN, R., Does Aid Work? Report to an Intergovernmental Task Force, Clarendon Press, Oxford, 1987.

CASSEN, R., «Do Projects Work?» en Le Courrier, núm. 106, 1987, pp. 76-77.

CHAKRABARTI, S., R. WILSON, P. RUNDELL, asistidos por WILSON, H. en ODA Fundamental Expenditure Review. Summary Report ODA, julio de 1995.

COX-HEALEY-KONING, How European Aid works. A Comparíson of Management Systems and Effectiveness, ODI, Londres, 1997.

DE JONG, p. 6, Performance-based Development Cooperation: A profile of German Aid, ECDPM, septiembre de 1997.

DEUTSCHER, E. «Visiblemente fortalecida: la política de desarrollo del nuevo gobierno alemán», D+C, núm. 2, 1999, pp. 15-17.

ENSIGN, M., en «Doing good or doing well? Columbia University Press, Nueva York, 1992.

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)

GAULME, F., p. 114, «Les nouvelles orientations de l'aide publique au développement», Afrique Contemporaine, núm. especial, 4º trimestre, 1998, pp. 101-126.

GUINA, C. S., Perspectives on Donor Behaviour under the Multilateral Aid Initiative: A Philipine View GDI, Berlin, enero 1992

HYDEN, G., (p. 59), «The Shifting Grounds of Policy Coherence in Development Cooperation», FORSTER, J. y STOKE, O., op. cit., 1999, pp. 58-77.

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.

IANNI, V., Guida a la cooperazione decentrata, Movimondo Roma 1995, p. 55.

IOU, Evaluaciòn de la Coopéraciòn bilatérale entre le Mali et les Pays-Bas, 1975-1992. Service d'Examen des Opérations, Países Bajos, 1994

KISS, A., 1993.

KOOIJ, A. y R. MEVIS, Cooperation of Advisory Structures for Development Cooperation Policy. A survey in Seventeen European Countries, National Advisory

Council for Development Cooperation- NAR, Ministry of Foreig Affairs, The Netherlands, segunda edición, noviembre de 1995

MARSDEN, OAKLEY, PRATT, en Measuring the process: Guidelines for evaluating social developement, Intrac Publications, Oxford, 1994

MOSLEY, P., A simple guide to impatct assestment 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.

NAUDET, J. D., Aperçu de l'aide bilatérale française au développement, París, DIAL, 1995.

NORAD, Focus on Norwegian Development Cooperation, Oslo, 1997.

NORTH, H., (redactor), Réexamen des principes du CAD pour l'évaluaiton de l'aide. Rapport final: Conclusions et recommendations, 1999

ODA, A guide to social analisys for projects in development countries, Londres 1995

OXFAM The reality of Aid, ICVA, Action Aid, Eurostep, junio de 1993, pp. 49.

PUMA, Best Practice Guidelines for Contracting Out Government Services, OCDE, París, 1996.

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???.

RAEYMAECKERS, J., 1993, p.

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.

ROPER, L. 1994.

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

SANELLA, P., «Priorità e obietivi dell 'Italia», Politica Internazionale, núm. 4, octubre-diciembre., 1993.

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 p. 126

SULTZ, S., «Trends and Issues of German Aid Polícy», Konjunkturpolitik, 35. Jahrgang, H1-2, 1989.

VERLEYHEN, H., 2, Performed-based Development Cooperation: a profile of Belgian Aid, ECDPM, 1999, pp. 8.

WHITE, H., Evaluating Programme Aid. Case Studies of donor practice, Vol. I, Institute of Social Studies, La Haya, 1996

WHITE, J., The politics of Foreign Aid, Londres, 1974, p. 104.

ZEHENDER, W. junto a CLAUS, B. y H. LEMBKE, en Structural Adjustment and Donors Procedures, German Development Institute, Berlín, 1989

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

ZIMMERMAN, R., «The relationship between Development Assistance and Political objectives», Dollars, Diplomacy & Dependency. Dilemmas of U. S. Economic Aid, Lynne Rienner Publishers, Londres, 1993

Area based programmes in the Irish bilateral aid programme: Thinking towards best practice, de 1996.

Política de cooperación española.

AECI, Metodología de Gestión de proyectos de la Cooperación española, Madrid, diciembre de 1998, pp.

AECI, Memoria AECI 1999, Madrid, 2000, pp. 259.

AIETI, La Cooperación Descentralizada para el Desarrollo Humano. La contribución española a un debate internacional. (mimeo), Madrid, 25 de febrero de 2000.

ALONSO, J. A., (director), Estrategia para la Cooperación Española, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1999, pp. 452.

ALONSO, J. A., «La Cooperación para el Desarrollo en España: Balance de una década», ANUARIO INTERNACIONAL CIDOB 1992, Fundació CIDOB, Barcelona, 1993, pp. 69-78.

ALONSO, J. A. y M. IGLESIAS-CARUNCHO, «La Cooperación al Desarrollo como instrumento de la Política Comercial», Economistas, núm. extra, marzo de 1991.

ALONSO ZALDÍVAR, C. y M. CASTELLS, (et. alt.), España, fin de siglo, (pp. 81-82), Alianza Editorial, Madrid, 1992, p. 421.

ARROYO, M. A., «La Organización administrativa de la Cooperación internacional en España», presentada al Seminario del IMAP en junio de 1983

CONGD-España, Propuesta de Homogeneización de criterios en la cooperación descentralizada, marzo 2000, pp. 48.

CONGDE, España y el Desarrollo social. Balance y propuestas ante los compromisos de la Cumbre de Copenhague, junio de 2000, Madrid, pp. 30.

CONGDE Punto de Encuentro, núm. 31, año VIII, 2º trimestre 1998 de la Coordinadora de ONGD-España

CONGDE, Estudio sobre la fiscalidad y el régimen de registro de las ONGD, Madrid marzo de 1997

FEMP, p. 68, La Cooperación descentralizada de los entes locales. Informe 1998-1999, AECI-FEMP, Madrid, 1999, pp. 94.

FERNÁNDEZ TOMÁS, A., La celebración de Tratados bilaterales de Cooperación por España: Una síntesis de la práctica contemporánea, Tirant lo Blanc, Valencia, 1994.

GÓMEZ GIL, C., España y la Ayuda oficial al Desarrollo: Los Créditos FAD, CIP y Seminario de Investigación para la Paz, mayo de 1994.

GÓMEZ GIL, C., Informe de la convocatoria abierta de subvenciones de la AECI, 1997, Informes Bakeaz, núm. 1, julio de 1998, Ed. Bakeaz.

GRASA, R., p. 10, «Síntesis y conclusiones del foro de debate», en La Ley de Cooperación un año después: el Plan director plurianual. Actas del foro de Debate del 9-10 de junio de 1999, Fundación «La Caixa», Barcelona, 1999, pp. 55.

GRASA, R., «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.

GUTIÉRREZ SOLSONA, F., «Análisis de la Cooperación Española», en MARTÍNEZ GONZÁLEZ y A. TABLAS, «Visión Global de la Cooperación para el Desarrollo», CIP e ICARIA, 1996

ICE, núm. 2055 de 26 octubre de 1986.

ICE, núm. 1961 de 1 noviembre 1984.

ICE, núm. 1861 de 2 de diciembre de 1982.

ICE, núm. 1805 de 5 noviembre de 1981.

ICE, núm. 1710, 10 de enero de 1980.

INTERMÓN, La Realidad de la Ayuda 1999/2000, Barcelona, 1999, pp. 144.

INTERMÓN, p. 27, Propuestas para la reforma de la Agencia Española de Cooperación Internacional, Madrid, junio 1999, pp. 35.

IUDC-UCM, Evaluación y participación en la cooperación internacional para el desarrollo, Madrid, 2000

JIMÉNEZ, I., La ayuda de España al Desarrollo, IEPALA Editorial, Madrid 1985.

JIMÉNEZ UGARTE, J., «El marco legal de la Cooperación Española para el Desarrollo», Documentación Administrativa, núm. 227/91, pp. 59-66.

LÓPEZ BLANCO, P., «El ordenamiento jurídico y administrativo de la Cooperación española al Desarrollo. Normas e instituciones», en Documentación Administrativa, núm. 227/91, pp. 141-170.

MONTOBIO, M. «Reflexiones en torno a las implicaciones y retos de la ley de Cooperación», Revista Española de Desarrollo y Cooperación, núm. 5, año 2000, pp. 77-89.

PALOMA ESCUDERO, La Realidad de la Ayuda 1997, Intermón, Madrid, 1998.

PÉREZ-SOBA, I., La juventud española y la Cooperación para el Desarrollo, Coeditan: IUCD-UCM.

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.

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 Madrid, junio 1997.

RATO, R. La ayuda al desarrollo y las crisis financieras internacionales. El papel del Banco Mundial, Conferencia organizada por el Ministerio de Economía y Hacienda, el banco Mundial y la revista The Economist, el 15 de julio de 1999.

SANAHUJA, J. A., El Banco Mundial y la política de cooperación al desarrollo, Intermón, abril de 2000, pp. 89.

SECIPI, El Sector del Cacao en Guinea Ecuatorial, Informes de Evaluación, 1/1998, pp. 40

SECIPI, Programa internacional para la erradicación del trabajo infantil, Informe de Evaluación, 6/1999, pp. 42.

SECIPI, La Agencia Española de Cooperación Internacional y la Igualdad de Género en la Ayuda Oficial al Desarrollo, Informe 1999, AECI, 2000, pp. 178.

SECIPI, Metodología de evaluación de la Cooperación Española, Ministerio de Asuntos Exteriores, junio 1998, p.41.

YÁÑEZ BARNUEVO, L., «Política de la Administración en la Cooperación española», mayo de 1986, Afers Internacionals, núm. ..., pp. 103-111.

Cooperación y relaciones internacionales de España con América Latina.

AECI, La Cooperación española en Centroamérica 1989-1992, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1993.

AECI, Estrategia Española de Cooperación con los Pueblos Indígenas, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1997, Madrid.

ALONSO, A. y V. DONOSO, «Perspectivas de las Relaciones económicas España-Iberoamérica-Comunidad Europea», Pensamiento Iberoamericano, núm. 13.

ALONSO, J. A., IGLESIAS-CARUNCHO, M., «La Cooperación al Desarrollo como instrumento de política comercial» en Economistas, núm. extra, marzo de 1991.

ANGULO BARTUREN, C., «La cooperación española en el marco de Esquipulas II», Tiempo de Paz.

ARAHUETES, A. y J. ARGÜELLES, «Las inversiones directas de España en América Latina: 1981-1992», pp. 157-168, cap. 8, ROY, J. - MARCH, J. A., (1998).

DEL ARENAL, C. y A. NÁJERA, La Comunidad Iberoamericana de Naciones. Pasado, presente y futuro de la política iberoamericana de España, Ed. CEDEAL, Madrid 1992

DEL ARENAL, C., «Las relaciones entre España y América Latina», 45

DEL ARENAL, C., «El futuro de las Cumbres Iberoamericanas», Meridiano CERI, octubre de 1996.

DEL ARENAL, C., 1976-1992 Una nueva etapa en las relaciones de España con Iberoamérica, Ed. Casa de América, Madrid, 1994, p. 247.

DELGADO GÓMEZ ESCALONILLA, L., Diplomacia franquista y política cultural hacia Iberoamérica 1939-1953, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid.

ENRICH, S., en Historia diplomática entre España e Iberoamérica en el contexto de las relaciones internacionales, Ed. Cultura Hispánica ICI, Madrid, 1989.

ERICE, F. S., «Las inversiones directas españolas en Iberoamérica», Información Comercial Española, núm. 538-539.

FRERES, C., «La Cooperación española para el desarrollo latinoamericano», Síntesis, núm. 27-28, 1998.

GRACIA, J., «la Cooperación española en Iberoamérica», Revista española de Desarrollo y Cooperación, núm. 2, 1998, pp. 71-.

GRANEL, F., «La acción española de Cooperación al desarrollo», Política Exterior, vol. 2, núm. 6, 1988.

ICI, Las relaciones económicas entre España e Iberoamérica. I Conferencia Iberoamericana de Cooperación Económica, Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, 1982.

IÓN DE LA RIVA ¿«Cuánta política puede aguantar la Conferencia Iberoamericana»? Cumbres Iberoamericanas», Política Exterior, núm. 28 IV, verano 1992, pp. 168-187.

LÓPEZ BLANCO, P., Legislación Básica de Cooperación Internacional, Secretaría de Estado para la Cooperación y para Iberoamérica, Madrid, 1990, pp. 203.

LÓPEZ-GAY, P., «La Cooperación exterior en el marco de la Conmemoración del Quinto Centenario del Descubrimiento de América», Documentación Administrativa, núm. 227/91.

MALLO, T., «De las Cumbres Iberoamericanas a la articulación de una Comunidad Iberoamericana de Naciones», Síntesis, núms. 26-27, 1998, pp. ...

MARCH, J. A., «España y América Latina: las tres dimensiones de la realidad actual y la construcción del espacio iberoamericano», El espacio Iberoamericano. Dimensiones y percepciones de la relación especial entre España y América Latina, Editores ROY, J. - MARCH, J. A., p. 250.

MESA, R. Democracia y política exterior en España, EUDEMA, Madrid, 1988.

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA Elementos de la estrategia focalizada de lucha contra la pobreza extrema 1996-2000, Lima, diciembre 1996.

MORÁN, P., Una Política Exterior para España, Planeta, colección «DOCUMENTO», núm. 27, 1980, p. 398.

MUJAL-LEÓN, E., «Iberoamérica en la nueva política exterior de España», Realidades y posibilidades de las relaciones entre España y América en los ochenta, ICI, 1986.

PEREIRA, J. C. y A. CERVANTES, Relaciones Diplomáticas entre España y América, MAPFRE, Madrid, 1992, pp. 250-273.

PIÑOL, J. L., en «Los condicionantes de la acción exterior de España respecto a Latinoamérica (1976-1991)», Afers Internacionals, núm. 23-24, Barcelona, 1993.

PIÑOL, J., «España y Latinoamérica: el periodo Suárez (1976-1980)», Afers Internacional, núm. 0, 1982.

POLLACK, B. con G. HUNTER, «The paradox ..», p. 1.

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.

RUESGA, S. M. – BICHARRA, J. S., «Inversiones españolas directas en América Latina en los años noventa», Boletín económico del ICE, núm. 2574 del 25 al 31 de mayo de 1998.

RUIZ LIGERO, A., «Las relaciones económicas y comerciales con Iberoamérica», ICE, núm. 538-539, pp. 162-171.

SEBASTIAN, J., Informe sobre la Cooperación Académica y Científica de España con América Latina, Conferencia de rectores de las Universidades Españolas, 1999, pp. 445.

SEBASTIÁN, J., «El Programa CYTED-D: Una iniciativa innovadora para la Cooperación científica con Iberoamérica», Desarrollo, núm. 21/1992.

SEBASTIÁN, J., El programa CYTED: Diez años de Cooperación Iberoamericana, (mimeo) Ministerio de Asuntos Exteriores, 1994.

SECIPI, El Fondo de Ayuda al Equipamiento en Iberoamérica, Informes de evaluación, núm. 4, 1999, pp. 31.

SECIPI, Fortalecimiento municipal en Flores, Guatemala, Informes de Evaluación, 2/1998, pp. 39.

SECIPI, Las Escuelas taller en Iberoamérica, Informes de Evaluación 3/1998, pp. 32

SECIPI, El Fondo de ayuda al equipamiento, Informe de evaluación 4/1998, pp. 31,

SECIPI, Programa de Cooperación Hispano-Peruano, Informes de Evaluación, 5/1999, pp. 46.

TAMAMES, R., «Las relaciones económicas entre España e Iberoamérica. Hacia una entendimiento global», Información Comercial Española, núm. 433, 1969.

TIERNO GALVÁN, E., p. 67, «Política Internacional», en UU. AA., España, perspectiva 1970, Guadiana, Madrid, 1970.

YÁÑEZ-BARNUEVO, L., «Las relaciones con Iberoamérica en el horizonte 92», Estudios Internacionales, SEI, Madrid, 1983.

YÁÑEZ-BARNUEVO, J. A., «España, la ONU y la participación de Centroamérica», SÍNTESIS, núm. 27-28, pp. ... , 1998.

YÁÑEZ-BARNUEVO, L., Desarrollo, núm. 21/98, pp. 50-56.

Relaciones exteriores y Cooperación para el desarrollo de la CE

ABELLÁN, V., «Presupuestos de una política común en materia de relaciones exteriores y de seguridad», Instituciones Europeas, vol. 19, núm. 1, enero-abril 1992.

ABELLÁN HONRUBIA, V., Las relaciones entre las Comunidades

ABELLÁN, V., «Las relaciones entre las Comunidades Europeas y los países en vías de Desarrollo», en DIEZ DE VELASCO, M., El Derecho de la Comunidad Europea, Universidad Menéndez y Pelayo, Madrid, 1982.

BOSSUYT, J., T. LEHTINEN, A. SIMON, G. LAPORT y G. CORRE, p. 13, Assessing Trends in EC Development Policy. An independent review of the European Comission's External Aid Refrom, Discussion Paper, núm. 16, ECDPM, mayo 2000, pp. 21.

BRYLLE, T. , Reinforcing and Establishing European Development Policy within the International Context, DSE, 2000, pp. 2.

CLAY, E. y CH. BENSON, Food aid programmes of the European Community and its members States: A comparative análisis, ODI Working Paper 72, agosto 1993.

DE BURGOS, C. «La personalidad jurídica Internacional de la CEE», RIE 1979-1981.

FLAESH-MOUGIN, C. «Les accords externes de la CEE (1 janvier 1984-30 juin 1986)», Revue du Marché Comun, núm. 1, 1987.

GOMEZ SARAIVA, M., «Las dos dimensiones de la política exterior de la Comunidad Europea», Estudios Internacionales, abril-junio 1992, núm. 98.

GRILLI, E., The european Community and the Developing countries, Cambridge University Press, 1993

GROUX, J. y P. MANIN, Las Comunidades Europeas en el Orden Internacional, Comisión CE, Luxemburgo, 1985.

HOEBNIK, P., «Coherence and Development Policy: The case of European Union», pp. 323-345, en FORSTER, I. y O. STOKKE, 1999..

IDOM, Evaluación global de la Cooperación de la Comunidad Europea con Nicaragua. Fase II, marzo de 2000, pp. 47.

ISAAC, G., «La rénovation des institutions financières des communautés européennes depuis 1970», Revue Trimestrielle de Droit européen, 1ère. partie 1973, p. 670, 2ème. partie 1975.

KOVAR, R., «La contribution de la Cour de Justice au développement de la condition internationale de la CE», CDE 1978.

LUCHAIRE, F., «L'aide aux pays sous-développés», París, 1977.

MARÍN, M., «Las ONG y la Ayuda Humanitaria de la Unión Europea», Tiempo de Paz, núm. p.

MARTÍNEZ VÁZQUEZ, R., «La Ayuda Humanitaria de emergencia comunitaria», en La Política de Cooperación al Desarrollo de la Comunidad Europea. La aportación de las empresas y las Organizaciones No Gubernamentales. AECI, Madrid, 1992.

REMIRO BROTONS, A., «Las relaciones Exteriores de la Comunidad Europea», en Tratado de Derecho Comunitario Europeo, vol. III, Civitas 1986.

SOBRINO HEREDIA, J. M., «Principales manifestaciones de la personalidad jurídica internacional de las Organizaciones Internacionales», capítulo III en DIÉZ DE VELASCO, M., Las Organizaciones Internacionales, Tecnos 9^a edición, 1995.

SOBRINO HEREDIA, J. M., «Consideraciones en torno a la dimensión mundialista de la política comunitaria de Cooperación para el desarrollo», RIE 1985, vol. 12, núm. 3.

SOBRINO HEREDIA, J. M. en «Las relaciones de Cooperación para el desarrollo CEE-Estados ACP», Universidad de Santiago de Compostela 1985, Francia

SOLDATOS, P., Les Communautés européennes en fonctionnement, cap. XII, «La politique exterieure», Bruselas 1997.

Evaluación del Programa de Desarrollo provincial Puerto Plata en República Dominicana y la Evaluation a mi-parcours de la Stratégie d'appui de l'Union Européenne au secteur de sante en Haïti

Cooperación y relaciones de las CE y la UE con América Latina.

ALCALDE, J., en «La integración Económica Europea y América Latina», Desarrollo Indoamericano, núm. 68, 1981, (p. 30), Colombia.

ALCÁNTARA, M., «La ayuda al desarrollo acordada a Iberoamérica. Especial referencia al papel concesionario de la CEE», Fundación Juan March, Madrid 1981.

ALDECOA, F. y A. NÁJERA, en «España en las relaciones de la Comunidad Europea con América Latina», Afers Internacionals, núm. 10, Barcelona, 1986.

ALONSO-DONOSO, «Perspectivas de las Relaciones Económicas España-Iberoamérica-Comunidad Europea», Pensamiento Iberoamericano, núm. 13, enero-junio de 1988.

ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN. «La CE y el financiamiento de América Latina: El papel de los bancos de desarrollo», Comercio Exterior, vol. 42, núm. 10, México, octubre 1992.

AREKELIAN, «Commerce et coopération entre le Bresil et la Communauté Economique Europeénne» en Problèmes d'Amérique Latine, núm. 75, 1985.

BERROCAL, L., «Perspectiva 1992: El Mercado Único Europeo. ¿Nuevo Desafío en las relaciones Europa-América Latina?», Pensamiento Iberoamericano, núm. 15, 1989.

CAMINO, C., «La integración regional en América Latina y la búsqueda de un interlocutor global para Europa», (I) Boletín ICE del 2 al 8 de septiembre 1991.

CARDESA, F., «Los programas de Cooperación de la Comunidad Europea con

Centroamérica» en La reconstrucción de Centroamérica: El papel de la Comunidad Europea, North-South Center, Universidad de Miami, 1992.

CAMINO, C. y J. A. NIETO, «La década de los noventa: ¿Punto de inflexión en las relaciones Comunidad Europea-América Latina?», Información Comercial Española, núm. 702, febrero de 1992.

CRAWLEY, A., «La Comunidad Europea y América Latina», dentro de Las relaciones entre España y América Central (1976-1989), CIDOB y AIETI, Barcelona 1989.

DE LECHUGA, E., «La Cooperación entre la CEE y América Latina», Estudios Agrosociales, núm. 152, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, abril-junio 1990.

DE JUAN y PEÑALOSA, R., «La CEE formaliza e impulsa sus relaciones con América Latina», Boletín ICE, 15 a 21 de abril.

DE JUAN y R. PEÑALOSA, «Chile estrena la nueva generación de acuerdos de Cooperación de la Comunidad Europea para América Latina», Afers Internacionales, 21.

DE SEBASTIÁN, L., La crisis de América Latina y la deuda externa, Alianza Editorial, Madrid, 1988.

DRAGO, T., «Un viento helado sobre nuestras relaciones con Europa», Nueva Sociedad, núm. 106, marzo-abril, 1990.

DE SEBASTIÁN, L., La crisis de América Latina y la Deuda Externa, Alianza Editorial, Madrid, 1988.

DÍAZ CÓRDOBA, A., «Adónde va el diálogo político entre la Comunidad y Centroamérica», Estudios Internacionales, núm. 5, enero-junio 1992, IRIPAZ, Guatemala,

ELKIN, N., «Dificultades del diálogo entre América Latina y la Comunidad Económica Europea», Comercio Exterior, vol. 31, núm. 12.

GALINSOGA, A., España y la política centroamericana de la Comunidad Europea, IRELA, Documento de trabajo núm. 26, Madrid, 1991.

GALINSOGA, A., «Entropía y coalescencia en las relaciones CE-América Latina», Afers Internacionales, núm. 14-15, Barcelona, 1988.

GALINSOGA, A., «El régimen jurídico de la Cooperación de la Comunidad Europea con América Latina», Annales, Centro UNED, Barbastro, 1986.

GRABENDORF, W., «El Parlamento Europeo y el Parlamento Centroamericano: La dimensión parlamentaria de las relaciones entre Centroamérica y la Comunidad Europea», en La reconstrucción de Centroamérica. El papel de la Comunidad Europea, North-South Center, Universidad de Miami, 1992.

GRABENDORF, W., «Las relaciones de la Comunidad Europea con América Latina: una política sin ilusiones», Síntesis, núm. 4/1988.

GRANDA, G. y V. MATE, «La Cooperación para el desarrollo y América Latina», Síntesis 4/88.

GRANDA-MATE-MORENO, La Cooperación entre América Latina y Europa,

CIDEAL, Madrid 1988.

GRANDI, J., «L'impact du marché unique européen sur l'Amérique Latine: obstacles et opportunités», Problemes d'Amérique Latine, núm. 1, abril-junio, 1991.

GUERRA-BORGES, A., «Repercusiones previsibles del Mercado Unico Europeo en América Latina», Comercio Exterior, vol. 42, núm. 8, agosto 1992.

HEINE, J., en «¿Socios naturales o primos lejanos? Hacia un nuevo enfoque de las relaciones eurolatinoamericanas», Europa del 92 y la Cooperación con América Latina, CREAL-ILET, Santiago de Chile, 1991.

ICI y CEPAL, Las relaciones económicas entre España e Iberoamérica, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1982

IRELA Cronología de las relaciones entre Europa y América Latina, varios años Madrid, .

IRELA, «El diálogo interparlamentario Comunidad Europea-América Latina 1974-1992: Un examen de las relaciones interregionales», Documento de Trabajo, núm. 36, Madrid,

IRELA, Perspectivas de cooperación y acción conjunta en Centroamérica entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Comunidad Europea y sus Estados miembros, Madrid, 1989.

MARCHISIO, S., «I rapporti di cooperazioni tecnica delle Comunità Europee con la América Latina», en «La Europa Comunitaria e America Latina : integracione e cooperacione economica», ponencia de la Convención de Salerno 23-28 abril 1983, La Comunità Internazionale.

MARÍN, M., «La Cooperación entre Iberoamérica y las Comunidades Europeas», Conferencia del Instituto de Cooperación Iberoamericano, Encuentro en la Democracia: Europa-Iberoamérica, Cultura Hispánica, pp. 137 ss., 199....

MATE, V., «América Latina en la Cooperación al Desarrollo comunitaria», Desarrollo y Cooperación, 2/88, Bonn, marzo-abril, 1988.

MENJIVAR, R., «Las relaciones económicas entre la CEE y Centroamérica: Posibles efectos del Mercado Único Europeo», en La reconstrucción de Centroamérica: El papel de la CE, North-South Center, Universidad de Miami, 1992.

MITERAND, F., Le Monde, 3 de mayo de 1988

MOLS, M., La Responsabilidad europea en el proceso latinoamericano de redemocratización: una perspectiva alemana, Documento de Trabajo, IRELA, núm. 13, Madrid, 1988.

MORÁN, F., «El papel de Europa en Centroamérica. La perspectiva de un socialista español».

PIÑOL, J. L., «Las relaciones españolas con Centroamérica: el periodo de los gobiernos socialistas (1982-1989)» en Las relaciones entre España y América Central, (1976-1989), CIDOB-AIETI, Barcelona, 1989.

PISANI, América Central y la Comunidad Europea, Oficina de Prensa e información de la CEE, Caracas, 1985.

ROETT, R., «Brazil's international relations in perspective», Orbis, núm. I, primavera 1982.

ROSENWIG, G., España y las relaciones entre las Comunidades Europeas y América Latina, IRELA, Documento de trabajo núm. 8, Madrid, 1987.

SANTA GADEA, R., La Unión Europea en transición y sus implicaciones para América Latina, IRELA, Documento de Trabajo 39-95, Madrid 1994.

SEPULVEDA, A. «Las relaciones entre Europa y América Latina: el caso del IRELA» en Estudios Internacionales, Vol. 7, núm. 2, abril-junio 1986.

URQUIDI, V., «Hacia una nueva relación económica entre Europa y América Latina», Comercio Exterior, vol. 36, núm. 7, México, julio 1986.

VAN KLAVEREN, A., «Las políticas latinoamericanas hacia Europa. Los desafíos pendientes», Hoy, segunda época, núm. 4, julio, 1992.

VAN KLAVEREN, A., «Las relaciones entre Europa Occidental y América Latina, una profundización esquiva», Estudios Internacionales, 1989.

VAN KLAVEREN, A., «Las relaciones entre Europa Occidental y AL: Alcances y límites de un proceso de consolidación», Síntesis, núm. 4/1988.

VAN KLAVEREN, A., «Europa y la democratización de América Latina», Nueva Sociedad, núm. 85, septiembre de 1986.

WILHELMY, «Las políticas latinoamericanas hacia Europa occidental: los niveles nacional, regional y subregional», Síntesis, núm. 4/1988.

WILLIAMSON, J., Latin American Adjustment: How Much has Happened, Institute for International Economics, Washington D.C., 1990.

VVAA., El Mercado Único Europeo y su impacto en América Latina, IRELA, Madrid, 1993

VV.AA., «Nosotros ante la Europa Unida del 92», Nueva Sociedad, núm. 106, marzo de 1990.

Evaluatin and monitoring: The role of projects evaluation and monitoring in Netherlans bilateral aid. Países Bajos, 1995.